



Bryssel den 27.1.2016
COM(2016) 40 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om framsteg i Bulgarien inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen

{SWD(2016) 15 final}

1. INLEDNING

Samarbets- och kontrollmekanismen (nedan kallad *mekanismen*) inrättades när Bulgarien gick med i EU 2007. Det ansågs att mer arbete behövdes på centrala områden som reformerna av rättsväsendet, bekämpningen av korruption och bekämpningen av organiserad brottslighet. Sedan dess har rapporterna om mekanismen redovisat Bulgariens framsteg, och de bulgariska myndigheterna har genom rekommendationer gjorts uppmärksamma på områden där de bör koncentrera sina insatser. I kommissionens rapporter¹ och ministerrådets slutsatser² redovisas utvecklingen i Bulgarien, och där finns också rekommendationer för framtiden. I denna rapport sammanfattas det senaste årets åtgärder, och rekommendationer till framtida åtgärder läggs fram. Rapporten bygger på kommissionens noggranna analyser, som gjorts i nära samarbete med de bulgariska myndigheterna, det civila samhället och andra berörda parter. Kommissionen kunde också dra fördel av synpunkter från experter i andra medlemsstaters rättsväsenden, som erbjöd de praktiskt verksamma perspektiv.

I rapporten för 2015 karakteriserades det föregående årets framsteg som långsamma, och rådet uppmanade i sina slutsatser Bulgarien att ”befästa och stärka sin politiska föresats att genomföra reformer och göra påtagliga framsteg”³. I rapporten noterades dock även ett antal områden där problem hade konstaterats och konkreta lösningar höll på att formuleras. Detta ledde till att två övergripande reformstrategier togs fram, en för reform av rättsväsendet och en för kampen mot korruption. De två strategierna utgjorde grunden för många avgörande insatser under 2015, och kommer att fortsätta att tjäna som viktiga utgångspunkter under 2016. Avgörande för framgången blir att åtagandena i dessa strategier omsätts i påtagliga resultat. Hanteringen av känsliga ärenden och av hinder för reformerna har stor betydelse för den bulgariska allmänhetens och EU-partnerländernas förtroende. Det är också centralt för att man ska kunna avgöra i vilken omfattning reformerna har börjat slå rot. Det är nödvändigt för att kunna konstatera att den långsiktiga förändring som är målet för processen har inletts.

Kommissionen kommer att fortsätta att hjälpa Bulgarien att nå mekanismens mål. Stöd ges redan till Bulgarien på många områden genom de europeiska struktur- och investeringsfonderna⁴. Dessutom inrättade kommissionen 2015 ett nytt instrument, stödtjänsten för strukturreformer (SRSS), för att lämna tekniskt bistånd till EU-ländernas reformer på en rad områden. Annat bistånd ges också av medlemsstaterna och av internationella organisationer, ofta tillsammans med det bulgariska civilsamhället. Dessa insatser är en del av ett öppet och demokratiskt samhälle och kan vara ett viktigt stöd för Bulgariens reformer. Kommissionen ser positivt på att Bulgarien visat intresse för att utnyttja ytterligare tekniskt bistånd, enligt uppgift från den bulgariska premiärministern⁵, och uppmuntrar Bulgarien att helt och fullt utnyttja alla tillgängliga möjligheter.

¹ Tidigare rapporter finns på http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm

² Senast rådets slutsatser av den 17 mars 2015.

³ 7281/15, s. 3. http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

⁴ Under programperioden 2007–2013 anslogs 51 miljoner euro till det operativa programmet för utvecklingen av den administrativa kapaciteten för ansökningar från rättsväsendet, varav bara 25 miljoner euro togs i anspråk på grund av bristande absorption från domstolarnas och åklagarmyndigheternas sida. Under den nya programperioden 2014–2020 har ett särskilt prioriterat område för rättsväsendet införts med anslag på 30,1 miljoner euro.

⁵ Uttalande i anslutning till Europeiska rådets möte den 17 december 2015.

2. LÄGET FÖR REFORMPROCESSEN I BULGARIEN

2.1 Reform av rättsväsendet

Rättsväsendets oberoende, ansvarighet och integritet

Redan i rapporten för 2015 noterades att strategin för reformer av rättsväsendet utgör en heltäckande och detaljerad färdplan för de kommande åren. Sedan den fått stöd av Bulgariens nationalförsamling i januari 2015 inledde regeringen den konkreta uppföljningen på en rad områden under justitieministerns direkta överinseende. Den fråga som i den offentliga debatten under 2015 kom att ses som strategins viktigaste prövosten var dock reformen av Högsta råtsrådet. Högsta råtsrådet är den centrala institutionen i styrningen av det bulgariska rättsväsendet. Det har långtgående befogenheter över tillsättning, bedömning, befordran och disciplinpåföljder för domare och åklagare, och förvaltar dessutom rättsväsendets budget. Det fungerar också som rättsväsendets ansikte utåt och har därför central betydelse för att forma allmänhetens inställning till rättsväsendet som helhet. Allmänhetens förtroende för rättsväsendet är fortsatt lågt⁶.

Råtsrådet har därför stor betydelse. Särskilt bör påpekas att med den nuvarande utformningen fattas beslut i personalärenden och disciplinärenden för både domare och åklagare inom samma organisation. Det finns inga färdiga svar på hur råtsråd bör vara utformade, men det är tydligt att både domare och åklagare anser det olämpligt att sådana beslut fattas av blandade grupper av domare och åklagare inom Högsta råtsrådet. Med den bulgariska modellen, där en stor del av Högsta råtsrådets ledamöter är politiskt tillsatta, uppstår frågetecken kring rättsväsendets oberoende och risken att domare utsätts för påtryckningar. Detta var anledningen till förslaget i reformstrategin att det skulle inrättas två separata kollegier inom Högsta råtsrådet för att handlägga personalärenden inom rättsväsendets två grenar.

Efter en omfattande debatt konstaterades under våren att några av de föreslagna ändringarna krävde ändringar av konstitutionen. De ändringarna antogs av nationalförsamlingen i december 2015. Ändringarna avvek i vissa avseenden betydligt från regeringens ursprungliga förslag⁷, men att de antogs utgör dock ett viktigt steg mot en reform av Högsta råtsrådet. Förutom att det inrättas två beslutande organ inom råtsrådet stärks även domstolsinspektionens (ISJC) befogenhet att utreda intressekonflikter och otillbörlig vinning hos domarkåren⁸. Nästa steg blir att genomföra reformer genom ändringar av domstolslagen.

⁶ Allmänhetens låga förtroende för rättsväsendet bekräftas av enkäter och opinionsundersökningar. Det stora flertalet bulgarer (96 % under 2014) anser att brister i rättsväsendet är ett allvarligt problem (Flash Eurobarometer 406, januari 2015, s. 9). Se även World Justice Projects rapport *Rule of Law Index 2015* (s. 70): http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf och Världsekonomiskt forums rapport *Global Competitiveness Report*, s. 124–125 <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2015-2016>.

⁷ En omflyttning i sista minuten av en ledamot i kvoten av nationalförsamlingens kandidater från åklagar- till domarorganet ledde till att justitieministern avgick och till att protester framfördes av den största yrkessammanslutningen av domare. Detta betraktades som en utökning av det politiska inflytandet över Högsta råtsrådets domarorgan och en minskning av åklagarmyndighetens redovisningsskyldighet.

⁸ Dessutom avskaffades kravet på sluten omröstning i Högsta råtsrådet i personalärenden, och en ny regel om två tredjedels majoritet infördes vid val av ledamöter i parlamentskvoten.

Regeringen tog fram ett paket med lagförslag och skickade ut det på remiss under våren 2015, men man har väntat på resultaten av debatten om konstitutionen⁹.

I tidigare rapporter har det framhållits att det funnits farhågor om Högsta rättsrådets förmåga att fullgöra sin uppgift att garantera rättsväsendet oberoende och integritet. Det har varit fråga om bl.a. bristande insyn i tillsättningen av domare och åklagare, inkonsekvent praxis i disciplinärenden och bristande uppföljning av möjlig manipulation av den slumpmässiga fördelningen av mål i domstolarna. Därtill kommer kontroverserna om politiskt inflytande i rättsrådet. Under 2015 har utvecklingen i detta avseende varit skiftande. I början av året utnämnde rättsrådet en ny ordförande för Högsta kassationsdomstolen. Den nya ordföranden har varit beredd att yttra sitt stöd för reformerna och förefaller åtnjuta rättsväsendets respekt¹⁰. En ny ledning för Sofias stadsdomstol utnämndes också under våren, sedan den tidigare ledningen hade avgått under skandalartade former¹¹. Andra av rättsrådets beslut om utnämningar föranledde dock fortsatta farhågor om bristande insyn och eventuellt otillbörliga hänsynstaganden. Tjänsten som ordförande i Sofias appellationsdomstol har nu varit vakant i nästan två år: fastän en domare med tydligt stöd från domstolens domare ansökte om tjänsten, kunde inte rättsrådet nå erforderlig majoritet¹². Det saknas tydliga kriterier för bedömning av tillsättningarna, vilket föranleder tvivel på att tjänsterna tillsätts på objektiva grunder.

Allvarliga anklagelser om korruption och handel med inflytande i rättsväsendet har inte följts upp förrän efter inre och yttre påtryckningar, då myndigheterna inte kunnat eller velat inleda undersökningar på eget initiativ. De oegentligheter som uppdagades vid Sofias stadsdomstol i slutet av 2014 framhölls i förra årets rapport, där det också noterades att Högsta rättsrådets initiala reaktion tydde på att detta ansågs lågprioriterat¹³. Dock inledde Högsta rättsrådet en process för att förbättra tillämpningen av slumpvis ärendetilldelning i de bulgariska domstolarna, genom att i oktober 2015 införa ett nytt centralt it-system för hela rättsväsendet, vilket torde bidra till att åtgärda ett problem som nämnts i tidigare rapporter. Högsta rättsrådet visade sig däremot motvilligt att reagera på anklagelserna om allvarliga oegentligheter av centralt placerade domare vid Sofias stadsdomstol¹⁴. Disciplinärenden inleddes först betydligt senare, sedan justitieministern gått vidare med flera ärenden¹⁵.

Under hösten 2015 rapporterade medierna om vad som sades vara ett inspelat samtal mellan två av de främst inblandade i oegentligheterna vid Sofias stadsdomstol¹⁶, vilket underblåste den befintliga kontroversen. Efter upprepade krav på en oberoende utredning¹⁷ tillkännagav

⁹ Detta har fått till följd att andra viktiga ändringar också har fördröjts (se nedan).

¹⁰ När rättsrådets etikkommitté övervägde att inleda ett disciplinärende mot ordförande Panov efter ett tal där han kritiserade det bristande stödet för reformerna av rättsväsendet, undertecknade över 200 domare ett brev till stöd för honom.

¹¹ Att den nya ordföranden i högsta kassationsdomstolen deltog underlättade processen.

¹² Under det senaste förfarandet i december 2015 gjorde det bulgariska domarförbundet ett inlägg där man kritiserade kritik mot kandidaten från politiska instanser. Samtidigt uppmärksammades en rad andra nyligen fattade beslut av Högsta rättsrådet som betraktades som problematiska.

¹³ COM (2015) 36 final, s.4–5.

¹⁴ De två huvudsakligen inblandade tjänstgör inte längre som domare vid domstolen.

¹⁵ Detta föranledde återigen farhågor om de oklara kriterierna för Högsta rättsrådets beslut i disciplinärenden.

¹⁶ Förre ordföranden för Sofias stadsdomstol och en annan domare, som bägge nu utreds för brott.

¹⁷ Bl.a. domarförbundet, justitieministern och ordföranden i Högsta kassationsdomstolen efterlyste en oberoende utredning.

Högsta råtsrådet och åklagarmyndigheten att inspelningarnas innehåll skulle undersökas¹⁸. Det är viktigt för processens trovärdighet att utredningen bedrivs öppet och objektivt¹⁹.

Efter att posten varit vakant i flera år utnämnde nationalförsamlingen en ny chefsinspektör under våren 2015. Förfarandet ägde rum med mer insyn, och det civila samhället uppmanades att föreslå kandidater. Detta upplägg tillämpades också under det därpå följande förfarandet för utnämning av ett nytt kollegium av inspektörer, som inleddes under hösten och fortfarande pågår²⁰. Detta ärende är särskilt viktigt, eftersom inspektörerna ska få nya, större befogenheter i fråga om att åtgärda integritetsproblem och hantera tecken på korruption inom rättsväsendet. Det är viktigt att se till att inspektörerna har de resurser som krävs för att de ska kunna lösa sin uppgift.

Reform av lagstiftningen

Den pågående reformen av Högsta råtsrådet är bara en del, om än viktig, av Bulgariens nya strategi för reformer av rättsväsendet. Strategin är ett helhetsgrepp på en rad frågor, som ofta kräver att lagen ändras. Som sagts ovan har en rad ändringar av domstolslagen utarbetats, och dessa torde nu vara mogna att snabbbehandlas i nationalförsamlingen. Det är fråga om ändringar på en rad områden för att förbättra olika aspekter av rättsväsendets förvaltning. Många av förslagen går ut på att ge mer makt åt domare på fältet för att öka öppenheten och oberoendet. Andra ändringar går ut på att förbättra karriärmöjligheterna eller reglerna för fortbildning av domare. Dessutom görs ändringar för att möjliggöra införandet av ny teknik för ökad öppenhet, kvalitet och effektivitet (e-juridik). Under året har dessa förslag debatterats i stor omfattning inom rättsväsendet. Bulgariens förmåga att gå vidare och anta dessa ändringar blir en viktig prövosten under 2016²¹.

Ett annat område där lagändringar är under utarbetande är strafflagen och straffprocesslagen. I tidigare års rapporter har det noterats att den mer grundläggande debatten om reformer på lång sikt har riskerat att blockera snävare, mer akuta ändringar²². Strafflagen har varit föremål för upprepade reformförsök av olika ministärer de senaste fem åren, men resultaten har låtit vänta på sig²³. Under 2015 inledde regeringen en ny debatt om mer övergripande straffrättsliga reformer²⁴. Detta är tänkt att utmynna i övergripande reformer, något som kräver noggrann analys och noggranna förberedelser och ett brett samråd med rättsväsendet och de juridiska yrkeskåren. Under tiden har dock de bulgariska myndigheterna insett behovet av att gå snabbare fram med ett begränsat urval snävare ändringar, bl.a. för att lösa problem som leder till förseningar i brottmål och för att göra det lättare att lagföra

¹⁸ Den 14 januari avslutade dock Högsta råtsrådet sin undersökning under kontroversiella former. Hanteringen kritiserades av domarförbundet i ett öppet brev för brist på insyn.

¹⁹ En viktig fråga i detta sammanhang är en del mediers aggressiva och polariserande kampanjer, som ofta inriktas på enskilda medlemmar av domarkåren. En obalanserad medierapportering under ett disciplinär eller ett brottmål är en ytterligare utmaning för rättsväsendet.

²⁰ Det finns 20 kandidater till 10 tjänster, och flera av kandidaterna är föreslagna av rättsväsendet eller yrkesorganisationerna. Nationalförsamlingen har ännu inte fattat sitt slutgiltiga beslut.

²¹ Det nyligen inrättade rådet för genomförande av strategin för reformer av rättsväsendet torde bli ett viktigt forum för att främja detta och andra initiativ, liksom för att övervaka framstegen med reformstrategins olika delar.

²² COM (2015) 36, s. 10.

²³ Ett förslag till reform av strafflagen lades fram av en tidigare regering 2014 men kom ingen vart, eftersom den inte levde upp till förväntningarna och nationalförsamlingen upplöstes kort efter att det lagts fram.

²⁴ Regeringens strategi för reformer av rättsväsendet innehåller en övergripande reform av straffrätten, och arbete med detta pågår inom Justitieministeriet.

korruptionsbrott. Några ändringar för att råda bot på allvarliga brister har redan antagits, men det återstår att se hur väl de fungerar i praktiken²⁵.

Rättsväsendets kvalitet och effektivitet

Den helt avgörande faktorn för rättsväsendets kvalitet och effektivitet är den omfattning i vilken rättvisa skipas av systemet som helhet: att allmänheten kan lita på att rättsväsendet konsekvent tillhandahåller skälig gottgörelse, att gärningsmän faktiskt lagförs och att rättvisa skipas och syns skipas i enlighet med lagen²⁶. Detta framhölls under året när Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna anmärkte att man redan i 45 domar mot Bulgarien konstaterat att myndigheterna inte fullgjort sin skyldighet att genomföra en verklig utredning och fann att dessa återkommande brister visade att ett strukturellt problem förelåg²⁷. Detta är naturligtvis en fråga för de rättsvårdande myndigheterna som helhet, men det är uppenbart att allvarliga problem kvarstår med åklagar- och domarväsendet.

Den dagliga förvaltningen av rättsväsendet är Högsta rättsrådets ansvar, vilket inbegriper bl.a. tillsättningar, bedömningar, fortbildning, disciplinärenden och fördelning av arbetet mellan domare och dömande myndigheter. I tidigare rapporter har den ojämna arbetsbelastningen mellan domstolarna tagits upp som en fråga som påverkar rättsväsendets kvalitet och effektivitet och eventuellt även domarnas oberoende²⁸. Det verkar råda hög arbetsbelastning vid de större domstolarna, särskilt i Sofia, medan andra domstolar har låg arbetsbelastning. Högsta rättsrådet försökte under 2015 liksom tidigare år att åtgärda den snedfördelade arbetsbelastningen mellan domstolarna genom att anslå nya tjänster till de mer belastade domstolarna och dra in tjänster vid de mindre belastade. Denna lösning har dock hittills bara haft marginell inverkan. Man har väntat med en mer heltäckande lösning tills en underkommitté vid rättsrådet lagt fram resultaten av arbetet med harmoniserade mått på arbetsbelastning och en bredare socioekonomisk analys av de regionala domstolarna. Analysen blev färdig under 2015 och dess resultat bör nu kunna användas som underlag för en mer systematisk personalförvaltning och kanske även för en omorganisation av domstolarna. Rättsrådets avsikt är att i förstörone lägga fram förslag om de regionala domstolarnas organisation för offentligt samråd under 2016. De nya harmoniserade måtten på arbetsbelastning bör också ge Högsta rättsrådet underlag för att rationalisera andra delar av systemet, bl.a. distrikts- och appellationsdomstolarna och förvaltningsdomstolarna. Även om inga reformer genomförs bör måtten ge en bättre utgångspunkt för personalfördelningen mellan rättsväsendets olika delar. Sådana beslut är ofta känsliga men bidrar till att förbättra den totala kvaliteten och effektiviteten i en tid av begränsade resurser²⁹.

Mer allmänt kommer man att behöva komplettera strategin för reformer av rättsväsendet genom förvaltningsbeslut på en rad områden. Ett särskilt viktigt område, där lagstiftarens och förvaltningens beslut måste dra åt samma håll, är införandet av e-juridik. Det blir mycket

²⁵ Se nedan i avsnitt 2.3 om undanhållande från rättvisan, och den tekniska rapporten, avsnitten 3.2 och 6.2.

²⁶ Det är exempelvis talande att i vissa mål som rör gränsöverskridande brottslighet förefaller det gå mycket långsammare i Bulgarien än i andra medlemsstater.

²⁷ *Systemic problem of ineffectiveness of investigations in Bulgaria* [ECHR 070 \(2015\)](#).

²⁸ En hög arbetsbelastning gör att domarna kan utsättas för disciplinpåföljder om de har svårt att hålla tidsfristerna. Detta föranleder farhågor för oberoendet i en miljö där kraven i disciplinärenden ibland upplevs som oklara.

²⁹ Den senaste tidens motsättningar över rättsväsendets budget har accentuerat denna fråga: Finansministeriet godkänner bara ökade anslag för 2016 mot ett löfte om att åtgärder vidtas för att effektivisera medelsanvändningen i framtiden.

viktigt att utveckla kapaciteten att hantera de komplicerade praktiska och tekniska rutiner som krävs för e-juridiken, t.ex. i fråga om skydd av personuppgifter och informationssäkerhet.

Disciplinärenden är ett annat område där mått på arbetsbelastningen kan vara användbara, särskilt som ett sätt att lägga en mer objektiv grund för påföljder vid underlåtenhet att hålla tidsfrister³⁰. Problemen på det här området har dock djupare rötter, och den allmänna meningen i domarkåren är att Högsta rättsrådets beslut varken är genomblickbara eller objektiva. Detta skulle kunna åtgärdas genom att man fastställer tydliga villkor för disciplinärenden och disciplinpåföljder och genom en mer systematisk kommunikation där man förklarar hur de enskilda besluten förhåller sig till de allmänna villkoren. Avsaknaden av tydliga villkor är särskilt allvarlig när ett disciplinärende rör brott mot de etiska reglerna eller gärningar som undergräver rättsväsendets anseende³¹, där det disciplinrättsliga ansvarets räckvidd är oklar. I sådana fall finns det en risk att godtyckliga beslut avskräcker domare från att yttra sig offentligt i legitima frågor.

Åklagarmyndigheten har stor betydelse i rättsväsendet som helhet. Regeringens strategi för reformer av rättsväsendet har som mål att övergripande reformera åklagarmyndigheterna på grundval av en oberoende bedömning. Viktiga mål är bl.a. att verka för ökad initiativförmåga och ansvarskänsla genom en mindre hierarkisk kultur och att stärka ansvarsutkrävandet och allmänhetens förtroende för åklagarväsendet som helhet. En sådan reform är tänkt att bygga på de steg som redan tagits de senaste åren och den planerade reformen av Bulgariens straffrätt. Behovet av mer ingående reformer av åklagarmyndigheten visas av de hittills dåliga resultaten i högprofilerade mål som rör korruption och organiserad brottslighet³² och debatteras också flitigt av oberoende bedömare i Bulgarien. I tidigare rapporter har det flera gånger rekommenderats att en objektiv analys av hur enskilda högprofilerade mål inte avslutats framgångsrikt vore det bästa sättet att fastställa de konkreta åtgärder som bör vidtas i framtiden.

2.2 Korruption

De fjärde och femte riktmärkena för Bulgarien i mekanismen handlar om verkningfulla åtgärder mot korruption, däribland korruption på hög nivå samt mer allmänt i offentliga institutioner. Bulgarien rankas genomgående som ett av de EU-länder där korruptionen anses vara mest utbredd, och korruption uppges också vara ett av de allvarligaste hindren för affärer i Bulgarien³³. I tidigare rapporter om mekanismen har tillkortakommanden på detta område påpekats³⁴. De institutioner som inrättats för att bekämpa korruptionen har betecknats som splittrade, osamordnade och oförmögna att ta sig an utmaningen.

Dessa problem erkändes slutligen under 2015 av de bulgariska myndigheterna, i och med att regeringen antog en ny övergripande nationell strategi mot korruption. Strategin utgör ett viktigt steg framåt, eftersom den bygger på en tydlig problemformulering och innehåller en

³⁰ Många ärenden rör förseningar med lagfästa steg i processen. Ett ofta anfört motargument i sådana ärenden är den höga arbetsbelastningen.

³¹ Dessa är disciplinförseelser enligt artikel 307 i domstolslagen.

³² I vissa fall verkar förefaller åklagarna vara motvilliga att inleda undersökningar, bl.a. i mål som rör EU-medel (teknisk rapport, s. 24–25).

³³ Tekniska rapporten, s. 18.

³⁴ Brister i Bulgariens tidigare antikorrupsionsstrategier har framkommit i en utvärdering som de bulgariska myndigheterna färdigställde i början av 2015, se COM(2015) 36, s. 7.

rad konkreta åtgärder mot problemen. Nu gäller det att se till att den genomförs³⁵. Det nationella samordningsråd som inrättats är avsett att samordna verksamheten och övervaka framstegen. Det är dock ett politiskt organ och behöver politiskt uppbackning från högsta nivå och en effektiv operativ struktur för att lyckas. Tvivel kring det politiska stödet för det nya upplägget såddes när regeringens förslag till ny antikorrupsionslag inte gick igenom nationalförsamlingen i den första behandlingen i september 2015. Lagförslaget var avsett att ge det nya upplägget en solid institutionell grund: en enad antikorrupsionsmyndighet skulle inrättas, med ansvar för kontroll av höga tjänstemäns intressekonflikter och förmögenhetsdeklarationer och för utredning av eventuell korruption och otillbörlig vinning³⁶. Förslaget omfattade också reformer av reglerna för kontroll av offentliga tjänstemäns intressekonflikter och privata förmögenhet.

Att förslaget röstades ned i september var en överraskning för regeringen, och ledde till att dess initiativ att ta itu med korruption bland höga tjänstemän sköts på framtiden. Mycket av debatten rörde anonyma meddelanden, och det rådde förvirring om möjligheten att ta emot anonyma meddelanden och behovet av att bevis i rätten ska vara tydligt identifierade. Regeringen har visserligen lovat att gå vidare med lagen under 2016, men detta misslyckande väcker frågor om hur stor enigheten egentligen är om att bekämpa korruption på hög nivå och gå vidare med den nya antikorrupsionsstrategin. Att lagen läggs fram på nytt och antas och att det nya organet sedan inrättas blir ett viktigt mått på Bulgariens beslutsamhet under 2016.

Som ett led i antikorrupsionsstrategin har den bulgariska regeringen tagit ett antal andra initiativ mot korruption mer allmänt i den offentliga förvaltningen, bl.a. reformer av förvaltningsinspektoraten, åtgärder för bättre offentlig upphandling samt sektoriella antikorrupsionsplaner med förebyggande åtgärder inom en rad sektorer som anses löpa hög risk att drabbas av korruption på låg nivå³⁷. Dessa åtgärder behöver följas upp kontinuerligt, framför allt när lagändringar krävs³⁸.

Slutligen måste Bulgarien visa resultat i form av framgångsrika utredningar och lagföring av korruption på hög nivå som leder till lagakraftvunna domar. Åklagarmyndigheten har hållit en pragmatisk linje för att öka kapaciteten genom omorganisation och nära samarbete med andra berörda tjänstegrenar. Det senaste steget i detta var att det i april inrättades en utökad myndighetsövergripande enhet vid Sofias stadsåklagarmyndighet för utredning och beivrande av korruption på hög nivå³⁹. Det finns tecken på att detta närmare samarbete mellan myndigheter i en särskild enhet börjar ge resultat. Ett antal ärenden har gått vidare till domstol⁴⁰. Fler ärenden håller på att utredas. Bedömningen av Bulgariens satsningar mot korruption på hög nivå kommer dock att bero på att domar vinner laga kraft och verkställs.

³⁵ Avsaknad av politisk uppföljning och övervakning av genomförandet har utpekats som ett av problemen med tidigare års antikorrupsionspolitik.

³⁶ Den nya institutionen ska samarbeta nära med förverkanskommissionen och åklagarmyndigheten, men ska också ha oberoende förvaltningsrättsliga utredningsbefogenheter. Den ska också kunna hantera anklagelser om korruption mer systematiskt genom att den förenar tre befintliga organs uppgifter, nämligen intressekonfliktskommissionen, antikorrupsionscentrum (Borkor) och den del av den nationella revisionsmyndigheten som svarar för kontroll av förmögenhetsdeklarationer.

³⁷ Dessa insatser har redan hunnit en bit på väg på Inrikesministeriet, där de är en del av en mer övergripande reform av ministeriet.

³⁸ Förslag till ändring av förvaltningslagen i fråga om inspektoraten har enligt uppgift utarbetats, men ännu inte lagts fram för antagande i nationalförsamlingen.

³⁹ Denna enhet bygger på två befintliga enheter som inrättades 2013 respektive 2014 för att utreda brott begångna av domare samt lokal korruption.

⁴⁰ Inbegripet ärenden som rör högre befattningshavare såsom domare och borgmästare.

Hittills är resultaten begränsade i fråga om lagakraftvunna domar i ärenden som rör korruption på hög nivå⁴¹.

2.3 Organiserad brottslighet

Det sjätte riktmärket i mekanismen rör kampen mot organiserad brottslighet. Bulgarien inrättade 2012 en särskild domstol och åklagarmyndighet mot organiserad brottslighet, som nu börjar ge resultat i fråga om lagföring och även fällande domar. Ärenden som rör allvarlig organiserad brottslighet fortsätter dock att hindras av komplexa bestämmelser och betungande straffrättsliga förfaranden⁴². Det finns fortfarande tecken på allvarliga hot mot vittnen, vilket undergräver åtalen. Bulgarien behöver visa påtagliga resultat genom att domar vinner laga kraft och verkställs i mål som rör allvarlig organiserad brottslighet. På senare tid har flera mord som förefaller ha kopplingar till det organiserade brottsligheten belyst hur allvarligt problemet är. Ett stort antal av de senaste årens uppdragsmord har ännu inte klarats upp⁴³.

Bulgarien ändrade 2015 sin straffprocesslag för att åtgärda de problem som nämnts i tidigare rapporter, nämligen att brottslingar håller sig undan rättvisan och att den särskilda åklagarmyndigheten belastas av mindre ärenden som inte har någon koppling till organiserad brottslighet. Det är fortfarande för tidigt att säga något om dessa lagändringars effekt. I fråga om brottslingar som håller sig undan rättvisan har nya problem utpekats, nu av mer organisatorisk karaktär, och arbete pågår med att lösa dem.

Bulgarien ändrade också sin lag om straffrättsligt förverkande 2012. I takt med att mål enligt den gamla lagen avslutas och ersätts av nya mål, har erfarenheterna av den nya lagen lett till att ett antal problem framkommit, som föranleder lagändringar. Förverkanskommissionen har utarbetat detaljerade förslag för att lösa problemen, och de förtjänar att behandlas så snart som möjligt av Nationalförsamlingen.

Den särskilda utredningstjänst som sysslar med organiserad brottslighet fördes tillbaka till Inrikesministeriet i början av 2015, efter att ha sorterat under den statliga säkerhetsmyndigheten (SANS) sedan 2013. Den här gången var överföringen bättre organiserad än 2013, men ledde trots allt till vissa störningar. Nu är det viktigt att tjänsten får den stabilitet och de resurser som krävs för verksamheten. Ett antal juridiska frågor har framkommit i lagen om överföringen, särskilt i fråga om den lagfästa definitionen av tjänstens befogenheter, något som förefaller utgöra en onödig begränsning av dess verksamhet.

3. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Bulgarien tog 2015 flera viktiga steg för att få upp reformer på dagordningen igen, efter en period då politisk instabilitet föreföll ha fått framstegen att gå i stå. De två strategierna om reformer av rättsväsendet respektive kampen mot korruption är detaljerade färdplaner för handling. Men det är uppenbart att det under 2016 blir en stor utmaning att omsätta dessa

⁴¹ Det finns en tendens att mål med hög profil och anklagelser om allvarliga överträdelser ändras efter överklagande, försenas i domstolarna eller läggs ned av åklagaren med hänvisning till otillräcklig bevisning eller processuella överväganden.

⁴² Arbete pågår med att ta fram lösningar på dessa problem, eventuellt genom lagändringar, se avsnitt 2.1.

⁴³ Ett nyligen begånget mord på en affärsman föranledde ett hätskt formulerat öppet brev från Arbetsgivar- och industrialistföreningen i Bulgarien: <http://krib.bg/bg/news/Otvoreno-pismo-na-KRIB-do-Ministara-natreshnite-raboti/>

strategier i konkreta, påtagliga framsteg. Ett antal initiativ har tagits, och på några håll har konkreta framsteg gjorts. I december ändrade Bulgarien sin konstitution. Visserligen avvek ändringarna i vissa fall betydligt från vad som först hade föreslagits, men antagandet av dem är trots allt ett viktigt steg mot reform av Högsta rättsrådet. Ändringarna behöver nu kompletteras, så att alla de ändringar som planeras i strategin för reformer av rättsväsendet blir lagfästa. Andra initiativ har stött på motgångar, särskilt antikorrupsionsstrategin, där lagförslaget om att inrätta en ny samlad antikorrupsionsmyndighet röstades ned i nationalförsamlingen. Regeringen har tillkännagett sin avsikt att lägga fram ett ändrat förslag, men misslyckandet visade på brist på politisk enighet om reformprocessen.

De långsamma framstegen i mål som rör korruption på hög nivå och de osäkra reaktionerna på och uppföljningen av enskilda kontroverser, t.ex. i fråga om Sofias stadsdomstol 2014, fortsätter att undergräva allmänhetens förtroende för de bulgariska myndigheternas förmåga att skipa rättvisa. De strukturella problem med Bulgariens skyldighet att verkningfullt utreda brott som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna utpekat har redan nämnts i en rad rapporter om mekanismen, och de bulgariska myndigheternas reaktioner på dessa brister tyder fortfarande på bristande beslutsamhet. Många av rekommendationerna i 2015 års rapport om mekanismen är fortfarande aktuella.

När det gäller rättsväsendets oberoende är det uppmuntrande att se bulgariska domare som offentligt ger sitt stöd till reformerna av rättsväsendet. Detta är ett sundhetstecken och visar att en mer beslutsam kultur håller på att utvecklas i den bulgariska domarkåren. Vissa konkreta framsteg har också gjorts inom rättsväsendets förvaltning. Inom centrala delar av denna förvaltning tyder dock de bulgariska myndigheternas insatser på bristande beslutsamhet.

Kommissionen ser fram emot att fortsätta att samarbeta nära med Bulgarien för att nå mekanismens mål, och uppmanar Bulgarien att vidta åtgärder på följande områden:

1. Rättsväsendets oberoende, ansvarighet och integritet

Bulgarien har börjat reformera Högsta rättsrådet och förstärka domstolsinspektionen. Nu är det dags att genomföra det i praktiken. Det är också viktigt att bygga vidare på dessa åtgärder för att öka trovärdigheten i utnämningarna och den slumpmässiga ärendetilldelningen.

- Genomföra reformen av Högsta rättsrådet genom nödvändiga ändringar av domstolslagen.
- Snabbt ge domstolsinspektionen de rättsliga befogenheter och materiella resurser som den behöver för att lösa sin nya uppgift att övervaka integriteten och bekämpa korruptionen i rättsväsendet.
- Bygga upp kapaciteten inom Högsta rättsrådet och domstolsinspektionen för att övervaka tillämpningen av och säkerheten hos ett nytt system för slumpmässig ärendefördelning i domstolarna. Institutionerna måste vara öppna om inspektionernas resultat och om uppföljningen av problem som framkommer.
- Nå resultat inom Högsta rättsrådet i form av öppet, konsekvent beslutsfattande om tillsättningar, tillämpning av tydliga kriterier för meriter och integritet samt fattande av beslut inom föreskriven tid.

- Skapa förutsättningar för en opartisk utredning av de olika påståendena om korruption på hög nivå vid Sofias stadsdomstol, särskilt i fråga om eventuella implikationer för systemet som helhet, och eventuellt jämförbart agerande i andra domstolar.

2. Reform av rättsväsendet

Ett övergripande paket med ändringar av domstolslagen har utarbetats av Justitieministeriet och debatterats flitigt i rättsväsendet under 2015. Paketets syfte är att genomföra regeringens strategi för reformer av rättsväsendet. Den flera gånger tidigare framförda rekommendationen att Bulgariens straffrätt bör moderniseras är fortfarande relevant.

- Genomföra ändringarna av domstolslagen i enlighet med regeringens strategi för reformer av rättsväsendet, bl.a. genom reformer för att ge ökat inflytande till enskilda domare och åklagare, och se till att de genomförs i nära samråd med domstolarna.
- Utarbeta en rad målinriktade lagändringar för att hantera allvarliga problem i straffrättsliga förfaranden, särskilt i komplexa mål som rör korruption eller organiserad brottslighet.
- Genomföra en heltäckande reform av kriminalpolitiken i enlighet med idéerna i strategin för reformer av rättsväsendet.

3. Rättsväsendets standard

Bulgarien bör under 2016 fortsätta med reformer av centrala delar av rättsväsendet, bl.a. ändra indelningen i domstolsdistrikt på lämpligt sätt för att öka kvaliteten och effektiviteten överlag, genomföra e-juridik, införa tydliga kriterier för disciplinärenden och fortsätta reformerna av åklagarmyndigheten.

- Anta den nya indelningen för de regionala domstolarna och lägga fram en färdplan för en mer allmän rationalisering av domstolarna på alla nivåer för att öka kvaliteten och effektiviteten, i förekommande fall genom omfördelning av resurser med ledning av domstolarnas arbetsbelastning.
- Slå fast en tydlig tidplan för genomförandet av e-juridik och avsätta tillräcklig kapacitet för att övervaka och styra genomförandet.
- Utveckla praxis för att beslut i disciplinärenden ska vara motiverade enligt tydliga, objektiva kriterier och principer. Gör en oberoende utvärdering av praxis i disciplinärenden inom det nuvarande Högsta rättsrådet sedan 2012.
- Gör en oberoende bedömning av åklagarmyndigheten enligt regeringens strategi för reformer av rättsväsendet, med beaktande av redan genomförda reformåtgärder.

4. Korruption

På detta område bör tonvikten ligga på genomförandet av den nya nationella antikorrupsionsstrategin, som antogs våren 2015. Särskilt viktigt är att Nationalförsamlingen på nytt behandlar regeringens förslag till ny antikorrupsionslag, med beaktande av eventuella enskilda frågor men så att huvuddelarna överensstämmer med antikorrupsionsstrategins intentioner.

- Anta en ny antikorrupsionslag enligt antikorrupsionsstrategin, däribland inrätta en gemensam myndighet som har ett tydligt uppdrag att bekämpa korrupsion på hög nivå. Se till att den nya myndigheten inrättas snabbt och får nödvändiga resurser.
- Ändra förvaltningslagen för att stärka interninspektionernas befogenheter och oberoende, och inrätta en enhetlig uppsättning minimikrav för den offentliga sektorns riskbedömningar och rapporteringsskyldigheter.
- Ge myndigheten för offentlig upphandling rättsliga befogenheter och organisatorisk kapacitet att utföra riskbaserade, ingående kontroller av förfaranden för offentlig upphandling.
- Fortsätta Inrikesministeriets åtgärder mot korrupsion på låg nivå. Inleda liknande satsningar på andra högriskområden inom den offentliga förvaltningen.
- Övervaka framstegen i brottmål som rör korrupsion på hög nivå, särskilt fasen före rättegången och själva rättegången, och vidta åtgärder för att hantera de problem som framkommit.

5. Organiserad brottslighet

Bulgarien behöver fortfarande visa konsekventa resultat när det gäller slutliga fällande domar i mål som rör allvarlig organiserad brottslighet. Det är viktigt att se till att det finns rättsliga och institutionella förutsättningar för att polis och domstolar ska kunna fungera effektivt.

- Övervaka framstegen i brottmål som rör allvarlig organiserad brottslighet, särskilt fasen före rättegången, själva rättegången samt verkställighet av domarna, och vidta åtgärder för att hantera de problem som framkommit.
- Snabbt ta itu med de juridiska problem som framkommit avseende befogenheter och verksamhet vid Inrikesministeriets direktorat för organiserad brottslighet, och ge direktoratet den organisatoriska stabilitet det behöver för att kunna bedriva sin verksamhet.
- Ändra lagstiftningen om straffrättsligt förverkande så att förverkanskommissionen kan fungera effektivt.