

Bryssel den 22.10.2019
COM(2019) 498 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET
om Bulgariens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen

{SWD(2019) 392 final}

1. INLEDNING

Samarbets- och kontrollmekanismen inrättades när Bulgarien gick med i Europeiska unionen 2007, som en övergångsåtgärd som skulle underlätta landets fortsatta ansträngningar att reformera sitt rättsväsende och intensifiera kampen mot korruption och organiserad brottslighet¹. Samarbets- och kontrollmekanismen utgjorde ett gemensamt åtagande från Bulgarien och unionen om att åtgärda ett antal kvarstående brister som konstaterades vid anslutningen, och den skulle fortsätta tills kommissionen ansåg att ett antal specificerade riktmärken hade uppfyllts på ett tillfredsställande sätt.

Samarbets- och kontrollmekanismen har funnits sedan 2007 för att uppmuntra och följa reformprocessen i dessa frågor. I januari 2017 genomförde kommissionen en omfattande utvärdering av de framsteg som Bulgarien gjort under de tio år som gått sedan samarbets- och kontrollmekanismen inrättades². I rapporten angavs en tydlig inriktning mot att avsluta samarbets- och kontrollmekanismen, utifrån sjutton rekommendationer. Med hänsyn till de framsteg som gjorts ansåg kommissionen att en uppföljning av de sjutton rekommendationerna från Bulgariens sida skulle vara tillräckligt för att avsluta mekanismen, om inte nya händelser skulle medföra bakslag i utvecklingen. Många av rekommendationerna fokuserade på att skapa inre skyddsåtgärder för att säkerställa varaktiga resultat och för att visa att pågående projekt skulle fortsätta och framstegen konsolideras, också utan samarbets- och kontrollmekanismen.

Sedan dess har kommissionen genomfört två bedömningar av hur genomförandet av de slutliga rekommendationerna framskridit. I rapporten från november 2017³ ansåg kommissionen att betydande framsteg gjorts. Kommissionen kunde inte ännu avgöra om något av riktmärkena hade uppnåtts på ett tillfredsställande sätt, men ansåg att med fortsatt politisk styrning och en vilja att gå vidare med reformerna borde Bulgarien inom en snar framtid kunna uppfylla de kvarstående rekommendationerna enligt samarbets- och kontrollmekanismen. Rådet välkomnade de betydande framsteg som gjorts men noterade samtidigt att mycket arbete återstod⁴.

I november 2018⁵ välkomnade kommissionen framstegen mot ett snabbt avvecklande av samarbets- och kontrollmekanismen och konstaterade att det första, andra och sjätte riktmärket kunde betraktas som preliminärt uppnådda. För de återstående tre riktmärkena, om den fortsatta reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption, krävdes fortfarande insatser för att säkerställa ett fullständigt genomförande av rekommendationerna från januari 2017. Rådet noterade kommissionens slutsatser och uppmanade Bulgarien att bygga vidare på den positiva utvecklingen så att framstegen kunde bekräftas på ett slutgiltigt och oåterkalleligt sätt⁶.

I den här rapporten presenteras kommissionens bedömning av de framsteg Bulgarien gjort inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen sedan november 2018. Som under tidigare år bygger bedömningen på noggranna analyser som kommissionen gjort i nära samarbete med de bulgariska

¹ Kommissionens beslut 2006/929/EG 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 (C(2006) 6570). Se även rådets slutsatser av den 17 oktober 2006 (rådets dokument 13339/06)

² *Rapport om framsteg i Bulgarien enligt samarbets- och kontrollmekanismen*, COM(2017) 43

³ *Rapport om framsteg i Bulgarien enligt samarbets- och kontrollmekanismen*, COM(2017) 750

⁴ Rådets slutsatser om samarbets- och kontrollmekanismen av den 12 december 2017 (15587/17)

⁵ *Rapport om framsteg i Bulgarien enligt samarbets- och kontrollmekanismen*, COM(2018) 850 final

⁶ Rådets slutsatser om samarbets- och kontrollmekanismen av den 11 december 2018 (15187/18)

myndigheterna, och på synpunkter från det civila samhället och andra berörda parter och observatörer. Hänsyn tas också till utvecklingen av EU:s politik och rättspraxis på områden som rör samarbets- och kontrollmekanismen och som inträtt sedan denna upprättades.

2. LÄGESRAPPORT

I tidigare rapporter har det konstaterats att kontextuella faktorer – utanför samarbets- och kontrollmekanismens område men med en bredare relevans för rättsstatsprincipen – ibland har haft negativ inverkan på framstegen med reformerna. Sådana faktorer har bland annat omfattat allmän politisk instabilitet, en oförutsägbar lagstiftningsprocess och en mediemiljö som anses ge upphov till allvarliga farhågor. I Bulgarien har perioden efter rapporten från november 2018 kännetecknats av relativ politisk stabilitet, även om en särskild konflikt uppstod kring påståenden om att högt uppsatta tjänstemän och politiker hade förvärvat fastigheter till priser som låg under marknadspriserna⁷.

I rapporten från november 2017 belystes också frågor om lagstiftningsprocessen, med hänvisning till exemplet om antagandet av ändringar av domstolslagen sommaren 2017, som ledde till oro bland observatörerna och till utmaningar för Bulgariens författningsdomstol⁸. Behovet av vaksamhet på rättsstatsprincipen och rättsväsendets oberoende framhölls.

Oberoende och pluralistiska medier är av central betydelse för den demokratiska debatten och bör kunna fungera fritt från otillbörliga påtryckningar från ekonomiska eller politiska intressen⁹. Även om mediemiljön ligger utanför riktmärkena för samarbets- och kontrollmekanismen¹⁰, fortsätter ändå bristerna i denna att påverka rättssystemet. Yttrandefriheten och mediernas oumbärliga roll när det gäller att ställa myndigheterna till svars och informera allmänheten måste respekteras fullt ut, men Högsta domstolen har också ett stort ansvar för att försvara principen om rättsväsendets oberoende. Den kraftfullare politik som antogs förra året skulle leda till fler åtgärder mot vilseledande bevakning i medierna och mot politiska uttalanden som påverkar rättssystemets anseende och trovärdighet i sin helhet. Till detta hör ett mönster av riktad kritik mot domarna utifrån innehållet i deras domar, vilket skulle kunna äventyra rättsprocessens oberoende och opartiskhet¹¹.

Mekanismer som stöder rättsstatsprincipens hållbarhet

En annan viktig aspekt av den underliggande miljön är utvecklingen av en bredare infrastruktur för rättsstatsprincipen, både på EU-nivå och på nationell nivå. Denna håller på att utvecklas på ett sätt som erbjuder nya verktyg för att stärka rättsstatsprincipen – däribland de frågor som omfattas av samarbets- och kontrollmekanismen. På EU-nivå har man i många år granskat de nationella rättssystemen genom resultattavlan för rättskipningen i EU¹² och, tillsammans med ramar för korruptionsbekämpning, även inom den europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken och

⁷ Avslöjandena ledde till att ett antal högt uppsatta tjänstemän och politiker avgick, däribland den tidigare justitieministern, chefen för antikorrupsionsbyrån och chefen för det styrande partiets parlamentariska grupp.

⁸ Se avsnitt 3.1 nedan.

⁹ Reportrar utan gränser har konstaterat att hot mot journalister har ökat i en sådan omfattning att journalistiken kan betraktas som farlig i Bulgarien. I pressfrihetsindex för 2019 behöll Bulgarien sin 111:e plats bland 180 länder i hela världen och befäste sin position som sämst i EU, efter en betydande försämring sedan 2013: <https://rsf.org/en/bulgaria> I september 2019 sades en nyhetsreporter på den nationella radion överraskande upp och det var oroande med tanke på radions oberoende från yttre påtryckningar, och ledde till gatuprotester och krav på en parlamentarisk utredning. Den 27 september beslutade nationalförsamlingen att inrätta en tillfällig undersökningskommission som ska utreda ärendet.

¹⁰ Sådana frågor ska ligga inom den framtida rättsstatsmekanismens räckvidd.

¹¹ Ett villkorligt frigivande i ett ytterst uppmärksammat fall i appellationsdomstolen i Sofia i september 2019, ledde till en kombination av kommentarer och vidtagna åtgärder mot de presiderande ordförandena. Detta ledde i sin tur till kritik från den bulgariska domarföreningen om bristen på verklig reaktion från domarledamöterna i Högsta domstolen.

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

strukture reformer¹³. Detta kommer att utvecklas ytterligare på grundval kommissionens meddelande i juli 2019¹⁴, med konkreta åtgärder för att stärka unionens kapacitet att främja och upprätthålla rättsstatsprincipen med en gemensam rättsstatskultur, övervakning av utvecklingen i medlemsstaterna och verkkningsfulla reaktioner. De politiska riktlinjerna från nästa kommission, med planer på att införa en omfattande rättsstatsmekanism med EU-omfattande räckvidd och en objektiv rapportering för alla medlemsstater, säkerställer att detta arbete fortsätter¹⁵. Förutom samarbets- och kontrollmekanismens riktmärken krävs också ett ändamålsenligt rättsligt skydd av oberoende domstolar i enlighet med artikel 19.1 i fördraget om Europeiska unionen, som ett konkret uttryck för rättsstatsprincipens värde, vilket också bekräftas i EU-domstolens aktuella rättspraxis. Förekomsten av dessa övergripande processer för övervakning av rättsstatsprincipen i alla medlemsstater, inklusive reglerna mot korruption, och en eventuell vidareutveckling av dem visar samarbets- och kontrollmekanismens särskilda karaktär som en begränsad övervakningsprocess, både i fråga om vilka medlemsstater som ingår och vilka frågor som omfattas.

Utvecklingen av reformmekanismer på nationell nivå hade också en central ställning i rekommendationerna från januari 2017. Här underströks vikten av att utveckla mekanismer för att införliva övervakning på nationell nivå och lägga in den i inhemska processer som inte bara omfattar myndigheterna utan också det civila samhället. I linje med denna strategi underströks i rapporten från november 2018 att Bulgarien måste fortsätta att uppvisa konkreta resultat både inom samarbets- och kontrollmekanismen och i framtiden, och att en viktig del i detta är fortsatt övervakning från de bulgariska myndigheternas sida, även efter det att samarbets- och kontrollmekanismen har utvecklats. I rapporten betonades särskilt vikten av öppen rapportering och offentlig granskning, om den inhemska övervakningen ska vara en garanti för fortsatta framsteg och reformer.

Bulgarien har redan infört viktiga inslag av en sådan inhemsk övervakning och samråd med berörda parter, däribland specifika samrådsgrupper på området rättsliga reformer och kampen mot korruption¹⁶. Dessutom beslutade den bulgariska regeringen nyligen att inrätta ytterligare en mekanism för inhemsk uppföljning i ett samordnings- och samarbetsråd (nedan kallat *uppföljningsrådet*) som ska vara mer omfattande¹⁷. Det nya uppföljningsrådet kommer att inleda sitt arbete efter det att samarbets- och kontrollmekanismen avslutats, och ska sammanträda minst var tredje månad¹⁸. Dess medordförande skulle vara vice premiärministern med ansvar för reformen av rättsväsendet och företrädaren för Högsta domstolen¹⁹. Uppföljningsrådet ska ansvara för övervakning av de fortlöpande framstegen med reformer och ska lägga fram en offentlig rapport efter varje möte och även en årlig rapport till regeringen och Högsta domstolen. Uppföljningsrådet ska få information från en rad olika relevanta institutioner och kommer även att omfatta ett medborgarråd med företrädare för det civila samhället och yrkesorganisationer inom domstolsväsendet²⁰.

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

¹⁴ *Att stärka rättsstatsprincipen inom unionen – En åtgärdsplan*, COM/2019/343 final. Denna ska komplettera 2014 års ram för rättsstatsprincipen.

¹⁵ *Politiska riktlinjer för nästa kommission (2019–2024): En ambitiösare union: Min agenda för Europa s. 14-15*, se https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_sv.pdf

¹⁶ Se tredje och fjärde riktmärket nedan.

¹⁷ Institutioner utanför den verkställande makten kan välja om de vill delta.

¹⁸ Den nya strukturen godkändes av regeringen den 18 september, se Ministerrådet, *Förordning nr 240 av den 24 september 2019 om inrättande av en nationell mekanism för övervakning av kampen mot korruption och organiserad brottslighet, reform av rättsväsendet och rättsstatsprincipen och ett råd för samordning och samarbete*.

¹⁹ Justitieministern ska fungera som biträdande ordförande och justitieministeriet som sekretariat. I förordningen anges också att om det finns behov av att skicka information till kommissionen ska sekretariatet samordna detta.

²⁰ Ledamöterna kommer att delta som observatörer i uppföljningsrådets möten och kan avge yttranden och lägga fram förslag.

Uppföljningsrådet ska övervaka och samordna politiken på området för reform av rättsväsendet och arbetet mot korruption och organiserad brottslighet. Det ska fungera som en viktig övergripande ram för myndigheter och berörda parter och på ett öppet sätt utvärdera framstegen och rikta uppmärksamheten på de utmaningar som återstår. Det kan också bidra till att vid behov och på lämpligt sätt ställa berörda myndigheter till svars²¹. De bulgariska myndigheterna har på premiärministernivå åtagit sig att ge rådet en särskild roll som ett effektivt verktyg när det gäller att övervaka genomförandet av reformer och följa resultaten i kampen mot korruption och organiserad brottslighet samt när det gäller den framtida politiska samordningen.

Kommissionen välkomnar de bulgariska myndigheternas åtagande att upprätthålla reformtakten, med full öppenhet och med deltagande av det civila samhället, när samarbets- och kontrollmekanismen avslutas. Uppföljningsrådet bör bli en viktig samtalspartner som kan bidra till den framväxande dialogen om rättsstatsprincipen på EU-nivå och den framtida omfattande rättsstatsmekanismen.

3. BEDÖMNING AV FRAMSTEGEN MED RIKTMÄRKENA PÅ GRUNDVAL AV REKOMMENDATIONERNA I RAPPORTEN FRÅN JANUARI 2017

3.1 Riktmärken som preliminärt avslutades i rapporten från november 2018 (första, andra och sjätte)

Första riktmärket: Ett oberoende rättsväsende

Rekommendation 1: Säkerställa val till Högsta rättsrådet med full insyn, med offentliga förhör i Nationalförsamlingen före valet av ledamöterna i den politiska kvoten, och civilsamhället ska få möjlighet att lämna synpunkter på kandidaterna.

Rekommendation 2: Nå resultat i form av öppna, förtjänstbaserade utnämningar till höga poster i rättsväsendet, bl.a. den nya ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen.

Rekommendation 3: Förbättra inspektionens praktiska verksamhet och Högsta rättsrådets uppföljning av inspektionens resultat, särskilt i integritetsärenden, genom att inhämta externt stöd från exempelvis stödtjänsten för strukturreformer eller Europarådet.

Andra riktmärket: Den rättsliga ramen

Rekommendation 4: Anta ändringarna av straffprocesslagen och strafflagen för att förbättra de rättsliga förutsättningarna att åtala korruption på hög nivå och allvarlig organiserad brottslighet.

Sjätte riktmärket: Organiserad brottslighet

Rekommendation 16: Inrätta former för offentlig redovisning av resultaten i offentliga högnivåärenden [organiserad brottslighet]. Åklagarmyndigheten rapporterar om utredningar och åtal, under iakttagande av oskuldspresumtionen. Högsta kassationsdomstolen och justitieministeriet rapporterar om fällande domar och om påföljder.

Rekommendation 17: Anta de nödvändiga ändringarna av lagen om förverkan av brottsliga tillgångar och se till att förverkanskommissionen fortsätter att fungera oberoende och effektivt.

Detta avsnitt omfattar de tre riktmärken som preliminärt avslutades i november 2018. De gäller reformen av den konstitutionella och rättsliga ramen och kampen mot organiserad brottslighet som ska åtgärda de brister som var specifika för Bulgarien vid tidpunkten för landets anslutning till Europeiska unionen. Den preliminära avslutningen innebär att kommissionen ansåg att de struktur- och lagändringar som gjorts uppfyllde samarbets- och kontrollmekanismens krav, samtidigt som övervakningen av genomförandet fortsatte.

²¹ I förordningen anges uttryckligen att rådet kommer att arbeta med full respekt för maktfördelningen och rättsväsendets oberoende.

I tidigare rapporter noterades Bulgariens framsteg sedan anslutningen när det gäller att ändra landets konstitutionella och rättsliga ram för att förbättra garantierna för rättsväsendets oberoende, och även öppenheten och effektiviteten i rättprocessen. När det gäller senare förbättringar ledde 2015 års ändringar av konstitutionen till en reform av Högsta domstolen och en starkare rättslig inspektion. Det är nu ett antal år sedan de här ändringarna genomfördes och de har lett till en öppnare process där ansvar kan utkrävas när det gäller utnämningar inom rättsväsendet och integritet²². I rapporten från november 2018 slogs det därför fast att de två riktmärkena som rörde den konstitutionella och den rättsliga ramen preliminärt kunde avslutas. Utnämningar inom rättsväsendet och den rättsliga inspektionens funktion identifierades som områden för fortlöpande övervakning, och vissa aspekter av den rättsliga miljön kvarstod för ytterligare överväganden i samband med andra riktmärken²³.

Sedan november 2018 har Högsta domstolen fortsatt med sina uppgifter när det gäller utnämningar inom rättsväsendet. Några förseningar uppstod på grund av att Högsta domstolen misslyckades med att nå samförstånd, till exempel vad gäller utnämningar till vissa nyckelposter inom åklagarmyndigheten. Det är viktigt att sådana utnämningar kan ske på ett öppet och förtjänstbaserat sätt och att kvalificerade potentiella kandidater uppmuntras att ansöka, i förvisning om att alla kandidater kommer att bedömas enbart på sina meriter.

En viktig förestående utnämning är tjänsten som allmän åklagare, när förordnandet för den sittande går ut i januari 2020. Högsta domstolen inledde förfarandet i juni och förväntas utse en efterträdare den 24 oktober 2019. Detta ska sedan bekräftas av Bulgariens president²⁴. I juli 2019 fick en kandidat enhälligt stöd av ledamöterna i Högsta domstolens åklagarkammare²⁵. Kandidaten har lagt fram sina skriftliga prioriteringar för den sjuåriga mandatperioden. Förfarandet omfattar också en utfrågning inför utnämningen, där frågor och farhågor från det civila samhället och andra intressenter kan tas upp. Under de senaste veckorna har en omfattande debatt ägt rum i medierna, där en del intressenter uttryckte farhågor om förfarandet och kandidaten²⁶. Det blir Högsta domstolens ansvar att säkerställa en öppen process och att visa att de problem som tagits upp har åtgärdats och beaktats i beslutet.

Förutom reformen av Högsta domstolen var det andra centrala inslaget i ändringen av konstitutionen 2015 en starkare roll för den rättsliga inspektionen när det gäller domarnas integritet. Efter kommissionens rekommendation i rapporten från januari 2017 begärde de bulgariska myndigheterna stöd från kommissionens stödtjänst för strukturreformer och ett projekt inleddes officiellt i juli 2019, tillsammans med Europarådet och internationella experter. Projektets syfte var att granska den rättsliga inspektionens arbetsmetoder och hjälpa inspektionen att dra lärdom av bästa praxis i andra medlemsstater. Detta arbete förväntas bli färdigt i slutet av 2020.

Den allmänna rättsliga ramen har genomgått ett antal reformer under årens lopp. I senare rapporter inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen har man särskilt noterat de positiva effekterna av ändringarna av lagen om rättsväsendet 2016 och av straffprocesslagen 2017. I rapporten från november 2018 konstaterades att vissa viktiga aspekter av den rättsliga ramen fortfarande behandlades. Detta gällde särskilt frågor om brottsutredningar, inklusive av en allmän åklagare när

²² 2017 valdes ett nytt rättsråd inom ramen för de nya och öppnare förfarandena och den rättsliga inspektionen började tillämpa sina nya befogenheter på området integritet.

²³ Detta gällde särskilt tredje riktmärket om fortlöpande reform av rättsväsendet och fjärde riktmärket om kampen mot korruption på hög nivå, där lagstiftningsåtgärder fortfarande är relevanta med avseende på uppföljningen av de frågor som tagits upp av Europarådet och den oberoende analys som experter genomfört av den bulgariska åklagarmyndigheten.

²⁴ Presidenten kan avvisa en kandidat en gång men kan inte blockera kandidaten om Högsta domstolen nominerar denne en andra gång.

²⁵ Enligt bulgarisk lag kan kandidater läggas fram på initiativ av ledamöter i Högsta domstolens åklagarkammare eller av justitieministern. Justitieministern hade redan meddelat sin avsikt att inte presentera någon kandidat.

²⁶ Detta omfattade också gatuprotester som organiserades av organisationer i det civila samhället.

denne är i tjänst. Dessa frågor hör nära samman med uppföljningen av rekommendationerna enligt tredje och fjärde riktmärket (se nedan)²⁷.

I en separat utredning fann författningsdomstolen i februari 2019 att bestämmelser som infördes 2017 i artikel 230 i lagen om rättsväsendet, om att domare automatiskt ska stängas av om en brottsutredning inleds mot dem, inte överensstämde med den bulgariska konstitutionen²⁸. Den 20 september 2019 lämnade regeringen in ändringsförslag för att bringa lagen i överensstämmelse med konstitutionen genom att upphäva dessa bestämmelser, och åtog sig att fortsätta det snabba antagandet i nationalförsamlingen²⁹.

I rapporten från november 2018 avslutades också preliminärt det sjätte riktmärket om kampen mot organiserad brottslighet, till följd av den positiva utvecklingen i den institutionella miljön och de goda resultaten under årens lopp, trots utmaningarna. Utvecklingen sedan november 2018 har inte lett till några nya relevanta frågor.

Analysen av framstegen under det senaste året har bekräftat slutsatserna från november 2018 som ledde till att dessa riktmärken preliminärt avslutades. Även om det oundvikligen finns relevanta aktuella frågor som de bulgariska myndigheterna även fortsättningsvis måste uppmärksamma, har rekommendationerna från januari 2017 åtgärdats på ett tillfredsställande sätt.

3.2 Tredje riktmärket: Fortsatt reform av rättsväsendet

Rekommendation 5: Offentligt lägga fram en årlig lägesrapport om genomförandet av den nationella strategin för reform av rättsväsendet och ange de steg som återstår. Inrätta former för löpande offentlig redovisning av framstegen under återstoden av strategin.

Rekommendation 6: Åtgärda arbetsbelastningen på de mest upptagna domstolarna med hjälp av de nya normerna för arbetsbelastning, och enas om en plan för reform av rättsväsendets geografiska indelning samtidigt med utvecklingen av e-juridik.

Rekommendation 7: Upprätta en plan för att genomföra rekommendationerna i rapporten från stödtjänsten för strukturreformer om reform av åklagarmyndigheten och dess samspel med andra institutioner, inbegripet former för offentlig redovisning av framstegen.

Rekommendation 8: Upprätta en plan för att genomföra rekommendationerna i studien på Europadomstolens domar, inbegripet former för offentlig redovisning av framstegen.

I rapporten från november 2018 noterades betydande framsteg med de fyra rekommendationer som rör den fortsatta reformen av rättsväsendet. Viktiga förändringar pågick dock fortfarande eller krävde fortsatt övervakning för att bedömningen av framstegen skulle kunna bekräftas.

Sedan 2017 har regeringen infört en regelbunden övervaknings- och rapporteringscykel om framstegen med att genomföra reformen av rättsväsendet. Justitieministeriet inrättade 2016 ett rådgivande råd för den fortsatta reformen av rättsväsendet och det spelar en viktig roll i detta. De här processerna utgör en ram för samarbete med berörda parter om pågående lagstiftningsärenden och kan också användas i utarbetandet av framtida uppdateringar av reformen av rättsväsendet. Det framtida uppföljningsrådet

²⁷ Avsnitt 3.2 och 3.3

²⁸ Farhågor har framförts om att bestämmelserna om automatisk avstängning av domare så snart en brottsutredning bara inleds kan riskera att undergräva rättsväsendets oberoende. Domstolen fastställde att Högsta rådsrådet i varje enskilt fall måste kunna bedöma om den tillfälliga avstängningen är nödvändig och proportionerlig.

²⁹ Ett annat viktigt ändringsförslag antogs 2017 och med det infördes ett krav att domare, åklagare och undersökningsdomare skulle anmäla till Högsta rådsrådet om de är medlemmar i en yrkesorganisation, vilket gav upphov till oro över föreningsfriheten för domare i Bulgarien. Ändringsförslagen som lades fram den 20 september omfattade också ett upphävande av detta krav.

skulle också ha en viktig uppgift i att övervaka framstegen efter det att samarbets- och kontrollmekanismen har avslutats.³⁰

En stor utmaning som kommer att kräva kontinuerliga ansträngningar under de kommande åren är att förbättra rättsväsendets effektivitet och tillgänglighet genom införandet av e-juridik och en väl avvägd hantering av arbetsbördan inom rättsväsendet. En omfattande reform har drabbats av flera förseningar under årens lopp, men Högsta domstolen har genom en rad åtgärder sedan 2017 tagit itu med dessa utmaningar, och ytterligare satsningar pågår.

En annan viktig utmaning som ständigt uppmärksammas är hur det övergripande systemet för utredning och lagföring av korruption på hög nivå fungerar. Viktiga framsteg har gjorts under åren. Dessa insatser har nyligen offentliggjorts med hjälp av en oberoende analys 2016 av hur åklagarmyndigheten fungerar³¹ och även genom en analys av rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Fokus låg på de problem som domstolen 2016 identifierade som ett systematiskt problem med ineffektiva brottsutredningar i Bulgarien. Detta ledde till ett antal viktiga åtgärder som har beskrivits i tidigare rapporter inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen. Till de viktiga frågor som fortfarande är under behandling hör förfarandet för att inleda brottsutredningar, däribland vilken roll ”inledande undersökningar” spelar³² och det eventuella behovet av rättsliga prövningar av beslut från åklagare att inte inleda en utredning.

En särskilt känslig fråga handlar om att inleda förfaranden och samtidigt säkerställa oberoende i alla steg i utredningar vid misstanke om att en riksåklagare som fortfarande är i tjänst har begått brott³³. I juni lade justitieministern fram förslag till ändring av straffprocesslagen och lagen om rättsväsendet. Förslagen skulle fungera som underlag för en allmän debatt med berörda parter om ett eventuellt regeringsförslag om en mekanism för att inleda straffrättsliga förfaranden mot en sittande riksåklagare, och även mot ordföranden för Högsta kassationsdomstolen och Högsta förvaltningsdomstolen³⁴.

Dessa ändringsförslag fick mycket stor offentlig uppmärksamhet av det civila samhället och av de rättsliga aktörerna, som tog upp ett antal frågor men också betonade vikten av ett öppet och transparent samråd om sådana känsliga frågor. I debatten lyftes frågor om huruvida de föreslagna ändringarna gav tillräcklig klarhet i hur de skulle säkerställa en oberoende utredning av en sittande riksåklagare³⁵. Den planerade inkluderingen av ordförandena för Högsta kassationsdomstolen och Högsta

³⁰ Se avsnitt 2 ovan.

³¹ Analysen biträdades av kommissionens stödtjänst för strukturreformer och omfattade höga åklagare från Tyskland, Frankrike, Nederländerna och Spanien. Undersökningens rekommendationer fungerade som underlag för en färdplan som utarbetades av de bulgariska myndigheterna 2017.

³² De inledande undersökningarna föregår den formella förundersökningen och syftet är att bedöma om det finns tillräckliga bevis för att inleda en formell brottsutredning.

³³ Europarådet övervakar fortfarande Bulgariens uppföljning av dessa frågor och många av dem återspeglades också i den oberoende analys av åklagarmyndigheten som avses ovan. I mars 2019 uppmanade Europarådet myndigheterna att före den 1 oktober 2019 lämna in information om konkreta förslag till åtgärder på dessa tre områden, som alla är viktiga för att upprätthålla rättsstatsprincipen. De uppmanades samtidigt att ha ett nära samarbete med sekretariatet och utnyttja den sakkunskap som finns tillgänglig genom Europarådet. Sekretariatet fick dessutom i uppdrag att utarbeta ett utkast till interimsresolution för behandling i december 2019, om inget konkret resultat då uppnått.

³⁴ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809372d5

Ändringsförslagen lades fram vid ett möte i en arbetsgrupp inom justitieministeriet, som undantagsvis direktsändes på internet, och texterna offentliggjordes därefter.

³⁵ Det föreslagna förfarandet skulle innebära att Högsta domstolen måste ge sitt tillstånd till att en brottsutredning inleds mot överdomarna, på liknande sätt som det krävs ett tillstånd från nationalförsamlingen för att inleda straffrättsliga förfaranden mot en parlamentsledamot. Rådet skulle fatta detta beslut på förslag av tre ledamöter från den relevanta kammaren i rådet (åklagarkammaren om det gäller riksåklagaren) eller av justitieministern. Beslutet skulle innebära automatisk avstängning från tjänsten och utredningen skulle genomföras av åklagare vid den särskilda åklagarmyndigheten för organiserad brottslighet eller åklagarmyndigheten i Sofia, beroende på vilken typ av brott det är fråga om.

förvaltningsdomstolen inom ramen för den föreslagna mekanismen gav dessutom upphov till nya farhågor om en möjlig risk för rättsväsendets oberoende³⁶, särskilt med tanke på att kraven på oberoende är olika för åklagare och domare³⁷.

Samtidigt som det välkomnas att de bulgariska myndigheterna har inlett en offentlig debatt på grundval av konkreta förslag i denna känsliga fråga, måste man för att upprätthålla allmänhetens förtroende behandla de uttryckta farhågorna på rätt sätt. I sådana fall anser kommissionen att det finns stora fördelar med att utnyttja Europarådet och andra oberoende experter. För att säkerställa att den ändring som slutligen antas ska innehålla tillräckliga garantier för rättsväsendets oberoende, har de bulgariska myndigheterna begärt ett yttrande från Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen)³⁸. Justitieministern sände denna begäran till Venedigkommissionen den 24 september 2019 och i kontakterna med Europeiska kommissionen på premiärministernivå har Bulgarien åtagit sig att följa Venedigkommissionens rekommendationer i enlighet med kriterierna i Bulgariens konstitutionella ordning. Kommissionen välkomnar de bulgariska myndigheternas beredvillighet att utnyttja extern expertis för att hitta en genomtänkt och balanserad lösning, som garanterar rättsväsendets oberoende i det framtida förfarandet.

Även om de förslag som redan lagts fram särskilt gäller frågan om effektiva utredningar av höga domare, måste de bulgariska myndigheterna också noga beakta den bredare systematiska frågan om ändamålsenliga utredningar, med respekt för behovet av ett brett samråd med berörda parter och experter. Den bulgariska regeringen har åtagit sig att fortsätta sitt samarbete med Europarådet för att hitta genomförbara lösningar på dessa frågor, som måste vara i linje med rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna³⁹.

På grundval av analysen av det tredje riktmärket har Bulgarien vidtagit viktiga åtgärder för att genomföra rekommendationerna 5, 6, 7 och 8, och dessa rekommendationer kan nu anses ha uppnåtts. Den bulgariska regeringen har också inlett ett antal uppföljningsåtgärder och kommissionen välkomnar de åtaganden som man gjort i detta avseende. Sådan uppföljning måste få ta den tid som behövs för ett brett samråd med berörda parter och experter, däribland relevanta organ från Europarådet. Den skulle också bli föremål för undersökning av uppföljningsrådet och bidra till den framtida dialogen med kommissionen inom ramen för den övergripande rättsstatsmekanismen.

3.3 Fjärde riktmärket: Korruption på hög nivå

Rekommendation 9: Anta ny lagstiftning om bekämpning av korruption i enlighet med föresatserna i antikorrupsionsstrategin, och se till att den genomförs. Inrätta en effektiv antikorrupsionsmyndighet.

Rekommendation 10: Anta och genomföra ändringar av förvaltningslagen för att stärka interninspektionernas ställning i den offentliga förvaltningen.

Rekommendation 11: Med utgångspunkt i analysen av tidigare ärenden upprätta en plan med alla berörda institutioner för att åtgärda brister i utredning och åtal mot korruption på hög nivå, inbegripet former för offentlig redovisning av resultaten.

³⁶ Farhågorna om rättsväsendets oberoende gällde särskilt proportionaliteten i en planerad avstängning som automatiskt skulle följa efter ett beslut om brottsutredning. Dessutom uttrycktes åsikten att det inte behövdes något särskilt förfarande för domstolsordförandena, eftersom åklagarmyndigheten redan har möjlighet att genomföra en oberoende utredning inom den nuvarande rättsliga ramen.

³⁷ Detta uttrycks exempelvis i Venedigkommissionens yttrande från oktober 2017 om den bulgariska lagen om rättsväsendet (yttrande nr 855/2016, s. 10).

³⁸ Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen) är ett rådgivande organ inom Europarådet, som ger sina medlemsstater råd i konstitutionella frågor och europeiska standarder på områdena demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen.

³⁹ En rundabordsdiskussion med företrädare för myndigheter, rättsliga institutioner och experter från Europarådet ägde rum i juni 2019.

Rekommendation 12: Inrätta former för offentlig redovisning av resultaten i offentliga högnivåärenden [korruption]. Åklagarmyndigheten rapporterar om utredningar och åtal, under iakttagande av oskuldspresumtionen. Högsta kassationsdomstolen och justitieministeriet rapporterar om fällande domar och om påföljder.

I rapporten från november 2018 konstaterades betydande framsteg för Bulgarien med de fyra rekommendationer som rör kampen mot korruption på hög nivå. Samtidigt noterades att resultaten när det gäller fällande domar i mål som rör korruption på hög nivå fortfarande måste bli bättre, och att det behövs fortsatt övervakning av den nya institutionella ramen för korruptionsbekämpning så att de framsteg som gjorts kan bekräftas.

De omfattande reformerna av den allmänna institutionella ramen för korruptionsbekämpning som genomförts under de senaste två åren har börjat ge effekt. Det gäller i synnerhet lagen om korruptionsbekämpning från januari 2018 som föreskriver att en ny byrå för bekämpning av korruption ska inrättas, 2017 års ändringar i lagen om offentlig förvaltning som klargör den rättsliga ramen för interninspektionernas arbete och 2017 års ändringar av straffprocesslagen, som ger den specialiserade åklagarmyndigheten och domstolen för organiserad brottslighet ytterligare befogenheter när det gäller korruption på hög nivå.

De bulgariska myndigheterna rapporterar att dessa reformer har bidragit till att förbättra de övergripande villkoren för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra korruption. Exempelvis har den nya byrån för bekämpning av korruption granskat intresseförklaringar från tusentals tjänstemän och fastställt var det behövs uppföljning⁴⁰. Det är naturligt att reformerna kommer att ta tid att genomföra i de olika faserna av utredningar, lagföring och möjliga fällande domar, men för att säkerställa konkreta resultat måste detta bli ett större fokusområde i framtiden⁴¹. Allvarliga anklagelser som avsåg höga offentliga tjänstemän och politiker har ytterligare belyst de utmaningar som Bulgarien står inför på detta område.

En särskild utmaning i Bulgarien, som institutioner som den nya byrån för korruptionsbekämpning och åklagarmyndigheten ställs inför, är behovet av korruptionsbekämpande institutioner som kan bygga upp allmänhetens förtroende och över tid få ett anseende om oberoende och professionalism i sitt arbete. Framför allt bör medborgarna kunna ha fullt förtroende för att sådana institutioner agerar på ett opartiskt sätt, med full respekt för rättssäkerhet och grundläggande rättigheter, däribland oskuldspresumtionen⁴². Processen med att utse ledningen för dessa institutioner utgör en viktig del för att skapa förtroende.

Byrån för korruptionsbekämpning fortsätter för närvarande sitt arbete utan någon permanent chef. Som betonades i rapporten från november 2018 har förfarandet att utse en ledning för byrån för korruptionsbekämpning varit kontroversiellt på grund av att det räcker med enkel majoritet i nationalförsamlingen, och detta väcker farhågor om en eventuell politisering av byråns förvaltning. Den kommande utnämningen av en ny chef för byrån kommer att bli ett viktigt test av nationalförsamlingens förmåga att organisera processen på ett öppet och förtjänstbaserat sätt för att mildra sådana farhågor och bidra till att återställa förtroendet för denna viktiga institution.

Två andra faktorer som är viktiga för förtroendet är att man anlitar relevant extern expertis för att förbättra ramen för korruptionsbekämpning, och att man engagerar och för en dialog med berörda parter om genomförandet av strategin för korruptionsbekämpning. Båda dessa faktorer kommer att

⁴⁰ I rapporten för 2018 anges att kontrollen av förklaringar om privata tillgångar och intressen genomfördes för över 9 000 personer. Över 700 förklaringar blev föremål för korrigeringar eller speciell uppföljning.

⁴¹ Korruption är fortfarande ett allvarligt problem i Bulgarien, vilket framgår av olika undersökningar och studier av oberoende observatörer.

⁴² Det kräver, förutom att lagen följs i praktiken, också noggrann kommunikation från institutionerna så att de förmedlar en bild av neutralitet och professionalism till allmänheten.

vara avgörande för att upprätthålla en trovärdig dynamik framåt. I kontakterna med kommissionen har den bulgariska regeringen åtagit sig att fortsätta sina ansträngningar på det här området, däribland att utnyttja samarbetet med Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco)⁴³. Uppföljningsrådet skulle också ha en viktig uppgift i att säkerställa fortsatt offentlig uppmärksamhet på dessa viktiga frågor efter det att samarbets- och kontrollmekanismen har avslutats⁴⁴.

På grundval av analysen av fjärde riktmärket har de rättsliga och institutionella funktionerna börjat konsolidera sitt arbete i enlighet med rekommendationerna 9, 10, 11 och 12, och dessa rekommendationer kan anses ha uppnåtts. Bulgarien kommer att behöva tid för att följa upp detta genom att uppnå goda resultat, särskilt under det nya ledarskapet vid byrån för korruptionsbekämpning. Kommissionen välkomnar den bulgariska regeringens åtagande att fortsätta arbetet genom att utnyttja internationell erfarenhet och genom att föreskriva öppenhet och ansvarsskyldighet. Den ska också bli föremål för undersökning av uppföljningsrådet och bidra till den framtida dialogen med kommissionen inom ramen för den övergripande rättsstatsmekanismen.

3.4 Femte riktmärket: Korruption i allmänhet inklusive på lokal nivå och vid gränserna

Rekommendation 13: Utföra en extern översyn av förhandskontrollerna av offentlig upphandling och uppföljningen av dem, inbegripet efterhandskontroller och upptäckta fall av intressekonflikter eller korruption och åtgärder som vidtagits för att råda bot på upptäckta brister.

Rekommendation 14: Införa riskbaserade åtgärder mot korruption på lägre nivåer inom högrisksektorer i den offentliga förvaltningen, inspirerat av åtgärderna vid Inrikesministeriet. Fortsätta med åtgärderna inom Inrikesministeriet.

Rekommendation 15: Inrätta former för offentlig redovisning av genomförandet av den nationella strategin mot korruption under återstoden av strategin.

I rapporten från november 2018 konstaterades att Bulgarien hade gjort avsevärda framsteg vad gäller de tre rekommendationerna under det femte riktmärket, men också att dessa frågor på längre sikt skulle behöva kontinuerlig uppföljning av de bulgariska myndigheterna för att ge konkreta resultat. Under året som gått har Bulgarien bekräftat de framsteg som gjorts och fortsatt sina insatser på dessa områden.

Offentlig upphandling är ett högriskområde för intressekonflikter och korruption. Bulgarien har utnyttjat stöd från Internationella banken för återuppbyggnad och utveckling (Världsbanken) och genomfört en omfattande översyn av landets system för offentlig upphandling. Det här projektet avslutades under tidig vår 2019 och ledde till ett antal rekommendationer, däribland om förbyggande av korruption, intressekonflikter och bedrägerier. Myndigheterna rapporterar att viss uppföljning av dessa rekommendationer redan pågår, och att hela översynen kommer att bidra till utvecklingen av en framtida omfattande strategi för offentlig upphandling. Området offentlig upphandling regleras i EU-lagstiftningen och det kommer att vara viktigt att fortsätta arbetet och vid behov utnyttja ytterligare sakkunskap på specifika områden⁴⁵.

Bulgarien fortsatte också genomförandet av specifika sektoriella handlingsplaner för att förebygga korruption inom statsförvaltningen. En ny omgång sektorsplaner antogs i början av 2019 som en del av en årlig cykel, övervakade av en nationell kommitté för korruptionsbekämpning under ledning av

⁴³ Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco) är ett rådgivande organ som övervakar hur Europarådets medlemmar genomför politiken mot korruption. Gruppen analyserar för närvarande aspekter av den bulgariska ramen för korruptionsbekämpning i samband med den fjärde utvärderingsomgången och förväntas inom kort inleda verksamhet inom den femte utvärderingsomgången. Bulgarien kan också utnyttja stödet inom ramen för kommissionens stödprogram för strukturreformer.

⁴⁴ Mer information om uppföljningsrådet finns i avsnitt 2 ovan.

⁴⁵ Detta skulle också kunna omfatta stöd för ett korrekt genomförande av EU:s lagstiftning om offentlig upphandling.

en nationell antikorrupsionssamordnare, som också är en högt uppsatt medlem av regeringen⁴⁶. Det här arbetet kräver fortlöpande fokus inom alla ministerier och myndigheter. Uppföljningsrådet skulle kunna ha en viktig roll när det gäller att synliggöra och stödja dessa satsningar. Tillsammans med det nationella rådet för korrupsionsbekämpning, har det nya rådet, mot bakgrund av den aktuella utvecklingen och de aktuella utmaningarna, en viktig uppgift med att uppdatera den nuvarande korrupsionsbekämpningsstrategin från 2015. En viktig del kommer att vara bred medverkan av intressenter och civilsamhället i utvärderingen av den nuvarande strategin och i fastställandet av nya prioriteringar för framtiden⁴⁷.

Analysen av det femte riktmärket bekräftar de framsteg som noterades i rapporten från november 2018 om rekommendationerna 13, 14 och 15, och de här rekommendationerna kan nu anses ha uppnåtts. Flera av dessa är frågor som kräver fortlöpande uppmärksamhet och arbetet med att analysera utmaningarna och skapa en sammanhängande process för att kontinuerligt hantera dem har gett en bra grund för det framtida arbetet. Frågor som offentlig upphandling följs också upp i den normala processen för kontroll av efterlevnaden av EU-lagstiftningen. De kommer också att bli föremål för undersökning av uppföljningsrådet och ska bidra till den framtida dialogen med kommissionen inom ramen för den övergripande rättsstatsmekanismen.

4. SLUTSATS

I det beslut som inrättar samarbets- och kontrollmekanismen identifierade kommissionen vissa återstående problem som krävde ytterligare framsteg för att säkerställa rättsväsendets och de brottsbekämpande organens förmåga att genomföra och tillämpa åtgärder som antagits för att förverkliga den inre marknaden och området av frihet, säkerhet och rättvisa⁴⁸. Samtidigt noterade kommissionen dock de stora ansträngningar som gjorts för att slutföra Bulgariens förberedelser för medlemskap. Till problemen hörde organens ansvarsskyldighet och effektivitet.

Detta har behandlats inom samarbets- och kontrollmekanismen och har lett till de sjutton viktiga rekommendationer som kommissionen lämnade i januari 2017. Bulgarien har konsekvent arbetat med genomförandet av dessa rekommendationer, i enlighet med rapporterna från november 2017 och november 2018. Arbetet har fortsatt under det senaste året och Bulgarien har gjort ytterligare framsteg, inklusive rekommendationerna för tredje, fjärde och femte riktmärket, som återstod efter förra årets bedömning.

Under det senaste året har den tidigare införda rättsliga och institutionella ramen konsoliderats. Det kommer att kräva beslutsamhet och uppföljning att överföra detta till resultat på lång sikt. De åtgärder som Bulgarien har vidtagit för att införa system för övervakning av processen är därför nödvändiga.

Förutom åtagandet att genomföra reformer i kampen mot korruption, noterar kommissionen särskilt det engagemang som den bulgariska regeringen gett uttryck för när det gäller att införa förfaranden som rör allmänna åklagarens ansvarsskyldighet, inbegripet att säkerställa rättsväsendets oberoende i linje med Venedigkommissionens rekommendationer. Den bulgariska regeringen har lämnat in en begäran om yttrande och åtagit sig att uppfylla Venedigkommissionens rekommendationer i överensstämmelse med den bulgariska konstitutionella ordningen.

Kommissionen noterade också de bulgariska myndigheternas åtagande att anta lagstiftning för att upphäva vissa bestämmelser i lagen om rättsväsendet. Det gäller kravet om automatisk avstängning av

⁴⁶ För närvarande har vice premiärministern med ansvar för reform av rättsväsendet och utrikesministern också rollen som nationell samordnare mot korruption.

⁴⁷ Både det nationella rådet för korrupsionsbekämpning och det nya uppföljningsrådet omfattar ett visst mått av deltagande från det civila samhället och skulle kunna fungera som kanaler för ett bredare samarbete med civilsamhället.

⁴⁸ Kommissionens beslut av den 13 december 2006 (K(2006) 6570)

domare vid en eventuell brottsutredning mot dem och kravet för domare att meddela medlemskap i en yrkesorganisation. Den bulgariska regeringen har redan lämnat in ett lagförslag till nationalförsamlingen.

Slutligen noterar kommissionen den bulgariska regeringens åtagande att säkerställa fortsatt samarbete med Europarådets organ för att åtgärda eventuella återstående brister när det gäller den bulgariska ramen för korruptionsbekämpning och effektiva brottsutredningar.

Kommissionen anser att Bulgariens framsteg inom samarbets- och kontrollmekanismen är tillräckliga för att uppfylla Bulgariens åtaganden vid tidpunkten för landets anslutning till EU. Bulgarien måste även fortsättningsvis arbeta konsekvent med att omvandla åtagandena i denna rapport till konkret lagstiftning och med fortsatt genomförande. Uppföljningsrådet måste övervaka att de reformer som Bulgarien inför verkligen genomförs och att de kommer att bidra till den framtida dialogen med kommissionen inom ramen för den övergripande rättsstatsmekanismen. Innan kommissionen fattar ett slutgiltigt beslut kommer den också att ta vederbörlig hänsyn till rådets och Europaparlamentets synpunkter⁴⁹.

⁴⁹ Avslutandet av samarbets- och kontrollmekanismen för Bulgarien kommer att ske i form av ett kommissionens beslut om upphävande av kommissionens beslut 2006/929/EG 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 (C(2006) 6570).