

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVIII LEGISLATURA —————

Doc. XII-bis
n. 145

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2296

—————

Il dialogo post monitoraggio con la Bulgaria

—————
Trasmessa il 3 luglio 2019
—————

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2296 (2019)⁽¹⁾

Provisional version

Post-monitoring dialogue with Bulgaria

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. Bulgaria joined the Council of Europe in 1992. It was subject to the full monitoring procedure until 2000. The Parliamentary Assembly refers to its Resolution 1211 (2000) on the honouring of obligations and commitments by Bulgaria, in which it decided to close the monitoring procedure and to open a post-monitoring dialogue on a number of outstanding concerns and on any other issue arising from the obligations incumbent upon every State of the Council of Europe under Article 3 of the Statute of the Council of Europe (ETS No. 1) with regard to democracy, the rule of law and human rights.

2. Furthermore, the Assembly refers to its Resolution 1915 (2013) on post-monitoring dialogue with Bulgaria, in which it recognised the important progress achieved by Bulgaria in terms of the crucial reforms and legislative framework put in place since the closure of the monitoring procedure, and in particular since Bulgaria's accession to the European Union in 2007, as confirmed by the annual European Commission

reports prepared under the Co-operation and Verification Mechanism.

3. The Assembly commends the Bulgarian authorities for demonstrating their sustained political will and commitment to achieve the full accomplishment of their obligations, as confirmed by their continued co-operation with Council of Europe monitoring mechanisms, legal experts and the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission).

4. The Assembly welcomes Bulgaria's substantial progress towards establishing judicial independence, in line with the Assembly's recommendations. Overall, the reforms of 2015-2018 to the Judicial System Act and subsequent regulations with regard to the functioning of the Supreme Judicial Council and the judiciary as a whole have constituted a major step towards full accomplishment of Bulgaria's commitments and obligations in this field.

5. The division of the Supreme Judicial Council into chambers of judges and prosecutors independently exercising appointment and disciplinary powers with regard to the judges, prosecutors and investigating magistrates has addressed longstanding concerns formulated by the Assembly and the Venice Commission.

6. The procedure of election of members of the Supreme Judicial Council has been significantly improved in line with Assembly recommendations. The Assembly notes with satisfaction that since its elec-

(1) *Assembly debate* on 27 June 2019 (26th Sitting) (see Doc. 14904, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteurs: Mr Frank Schwabe and Mr Zsolt Németh). *Text adopted by the Assembly* on 27 June 2019 (26th Sitting).

tion in 2017, the Supreme Judicial Council has appointed a number of heads of judicial bodies following a transparent procedure and not giving rise to controversy.

7. The Assembly's long-standing concerns relating to the deficiencies in the system of appraisals and career development of magistrates were addressed by the adoption by the Supreme Judicial Council, in 2016, of the Regulation of the Indicators, the Methodology and the Procedure for Appraisal of a Judge, Chairperson and Deputy Chairperson of a Court and, in 2017, of the Regulation of the Competitions of the Magistrates and on the Election of Administrative Heads in Judicial Bodies.

8. The Assembly notes with satisfaction that its recommendations relating to the distribution of the workload and the question of delays have been dealt with in a satisfactory way by the establishment of a single, effective system of random, nationwide allocation of cases and clear criteria for the assessment of the complexity of cases and their impact on the distribution of the workload. Complementary measures introduced to redistribute the workload of the busiest courts, including the Court of Sofia, are also to be commended.

9. The Assembly commends the authorities for the establishment of the Supreme Judicial Council Inspectorate tasked with increasing accountability of the judiciary and, in particular, with the prevention of corruption within the judiciary, and disciplinary proceedings.

10. The Assembly recognises that the 2017 amendments to the Criminal Procedure Code and the Criminal Code have, in general, been in line with the Assembly's recommendations and notes with satisfaction that they addressed the delays in criminal proceedings and enabled better enforcement of sentences.

11. With regard to high-level corruption and organised crime, the Assembly welcomes the adoption by the Bulgarian Parliament, in January 2018, of a new Anti-corruption and Forfeiture of Assets

Act, in line with its earlier recommendations. The law establishes a new unified anti-corruption agency which is in charge of verifying the absence of conflicts of interest and the private assets of high officials, investigating allegations of corruption, establishing safeguards for the prevention of corruption and setting up procedures for the seizure and confiscation of illicit assets.

12. The Assembly notes with satisfaction that the recommendations of the Group of States against Corruption (GRECO) concerning incrimination have been implemented satisfactorily. Moreover, it welcomes the fact that Bulgaria has invested considerable resources in the training and awareness-raising of a large number of judges, prosecutors and law-enforcement officers on issues pertaining to bribery and trading in influence and the criminalisation of non-material advantages.

13. Furthermore, the Parliament of Bulgaria is to be commended for the introduction of specific measures to fight corruption at parliamentary level, which follow GRECO's recommendations; in particular the parliamentary Rules of Procedure were amended in 2016 with a view to ensuring transparency in the legislative process.

14. With regard to the Electoral Code, the Assembly welcomes the series of amendments introduced between 2014 and 2016 which addressed a number of concerns formulated by the Venice Commission in 2013 and 2014, improving, *inter alia*, campaign finance provisions and their oversight, voter registration and provisions on media coverage.

15. The Assembly recognises the progress accomplished in Bulgaria with regard to the implementation of judgments of the European Court of Human Rights in connection with the excessive length of judicial proceedings and the lack of effective remedy in that regard. Progress has also been noted in implementing the groups of cases relating to poor conditions of detention and to ill-treatment by law-enforcement officials.

16. The Assembly commends Bulgaria for the adoption, following the recommendation of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), of amendments to the Law on Executing Punishments and Arrests in 2017. The changes addressed material conditions, regimes, early release and judicial control over the prison administration; furthermore, the Assembly recognises that significant progress has been made in recent years to improve prison conditions.

17. With regard to the Roma minority, the Assembly acknowledges that a number of programmes, strategies and action plans have been adopted in recent years to improve the situation of Roma, including the National Roma Integration Strategy (2012-2020) which resulted, *inter alia*, in an increase in the number of Roma with higher education, including university education.

18. While the overall progress in the fulfilment of Bulgaria's commitments and obligations is not questioned, a number of outstanding concerns still exist, in particular:

18.1. in the field of the judiciary:

18.1.1. although the reform of the structure and functioning of the Supreme Judicial Council has addressed the majority of the Assembly's concerns, its composition does not fully comply with Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2010)12 on « Judges: independence, efficiency and responsibilities », which specifies that « not less than half the members of such councils should be judges chosen by their peers from all levels of the judiciary ». In the present Supreme Judicial Council, judges chosen by their peers constitute six out of 25 members. This parameter raises some concern as the plenary Supreme Judicial Council still keeps some important powers vis-à-vis the judiciary;

18.1.2. the degree to which prosecutors, and the Prosecutor General in particular, are still involved in the gover-

nance of judges within the Supreme Judicial Council is perceived by the Venice Commission as a concern;

18.1.3. the Assembly's long-standing recommendation concerning the abolition or shortening of the five-year probationary period for judges has not been addressed;

18.1.4. some concerns have been raised about the extensive disciplinary powers of the Inspectorate to the Supreme Judicial Council, particularly in the light of the present method of election of its members. Regrettably, the Venice Commission's recommendations for the nomination and dismissal of inspectors and on the division of competences between the Inspectorate and the Supreme Judicial Council have not been followed;

18.1.5. important legislative initiatives are not subject to broad public debate and all stakeholders are not sufficiently consulted. It should be stressed that the sustainability and irreversibility of reforms lies, *inter alia*, in a properly conducted legislative process involving all stakeholders and broad public debate;

18.2. with regard to high-level corruption:

18.2.1. while the establishment of a new unified anti-corruption agency constitutes a positive development, a key challenge will be to effectively manage the broad remit of its responsibilities, including prevention, investigation and assets forfeiture. The final criteria of its efficiency will be the number of cases brought to the courts and number of convictions delivered. The ongoing investigation into the scandal of purchases of luxury properties at favourable prices by senior politicians and officials may be perceived as a litmus paper test of the authorities' sincerity in combating corruption;

18.2.2. GRECO's recommendation to establish clear, objective and transparent criteria with regard to supplementary remuneration within the judiciary has not been fulfilled. There is still a worrying

practice whereby court presidents use their discretion in awarding year-end bonuses to judges under their responsibility and allegations that this has been used to secure loyalties in the courts;

18.3. with regard to media:

18.3.1. the situation concerning media freedom in Bulgaria has been deteriorating systematically over recent years, the main concerns being concentration of ownership and lack of transparency, political interference in the media, State influence over media outlets exerted through the advertising budgets of 2European Union operational programmes and intimidation of and violence against journalists. The Assembly regrets the lack of appropriate data on media ownership. The Assembly commends the adoption of appropriate legislation on transparency of media ownership which reflects Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2018)1 on media pluralism and transparency of media ownership. Violence against journalists must be met with decisive, prompt condemnation and thorough investigation by the Bulgarian authorities;

18.4. with regard to human rights:

18.4.1. while the Assembly welcomes the important changes to the Penal Code of 16 January 2019 and notes that according to the CPT there has been a slight improvement with regard to the treatment of people in police custody, especially as regards the severity of alleged ill-treatment since 2015, it regrets, however, the absence of any real progress in the application of safeguards against ill-treatment, namely the right to notify detention to a third party, the right of access to a lawyer and to a doctor and the right to be informed about the above-mentioned rights;

18.4.2. racist and intolerant hate speech in political discourse targeting Roma, Muslims, Jews, Turks and Macedonians continues to be a serious problem in Bulgaria. Serious efforts need to be made

on the part of the Bulgarian authorities to systematically and unconditionally condemn hate speech, including by following the recommendations of the latest report of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) on Bulgaria;

18.4.3. despite the Bulgarian authorities' efforts, the situation of the Roma population has not tangibly improved. Roma representatives are excluded from the democratic process, they do not make use of any democratic instruments already in place and are not present at any level of the decision-making processes. There is no meaningful dialogue between the Roma representatives and the authorities. Their material and social situation is in general very poor and discrimination in the labour market remains an obstacle for integration. The recent flare-up of inter-ethnic violence by ethnic Bulgarians against Roma in Gabrovo, which included the demolition and setting on fire of houses belonging to Roma, exemplifies the magnitude of this problem;

18.4.4. the Macedonian minority is not recognised by the Bulgarian authorities as such due to the strict application of formal criteria, although this group has repeatedly expressed its wish to benefit from the protection of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157);

18.4.5. Bulgaria has signed (in 2016) but not yet ratified the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (STCE No. 210, « Istanbul Convention »), which is deeply regrettable. While the recently adopted amendments to the Penal Code providing for additional legal protection against domestic violence and violence against women constitute a step in the right direction, they must be followed by the provision of adequate resources, including in the fields of education and prevention, as well as psychological support, which would enable real protection of victims.

19. In conclusion, the Assembly recognises that Bulgaria has made substantial

progress since the adoption of the last report on the post-monitoring dialogue in 2013. It has partly introduced legislation which, with several exceptions, complies with Council of Europe standards and has addressed several concerns formulated by the Assembly and other Council of Europe monitoring mechanisms. However, the question of sustainability and irreversibility of the reforms as well as efficiency of measures aimed at combating high-level corruption remain subject to proper implementation of the legislation.

20. Regrettably, due to a period of political instability from 2013 to 2016 and repeated elections, a number of reforms were the subject of hasty legislative procedure in 2016 and 2017 without proper consultation or involvement of all stakeholders. It remains to be seen whether they will bring about sustainable improvements. The present political situation, marked, since February 2019, by the boycott of the parliament by the Bulgarian Socialist Party (BSP) may have a negative impact on progress and may weaken democratic processes in the country.

21. The Assembly notes that in order to ensure sustainability and irreversibility of reforms, some steps, including, where relevant, legislative changes, still need to be undertaken.

22. Against this background, the Assembly resolves to continue a post-mon-

toring dialogue with Bulgaria and to assess, in June 2020, the progress made in the following areas:

22.1. the judiciary: Bulgaria should demonstrate that the remarkable steps taken towards a better judicial system are sustainable and effective;

22.2. high-level corruption: the new anti-corruption agency started operating just a few months ago. In the next months, tangible progress in the fight against high-level corruption needs to be seen. This has so far not been visible;

22.3. the media: a main challenge is the transparency of media ownership. Bulgaria has to take legislative steps to guarantee this transparency;

22.4. human rights of minorities: Bulgaria must improve the integration of Roma and other minority groups. The rights of refugees have to be fully respected according to European standards;

22.5. hate speech: hate speech should not be a matter of political discussion. Members of the government especially have a particular obligation in this respect;

22.6. violence against women: the Assembly calls on Bulgaria to make every possible effort to ratify the Istanbul Convention.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2296 (2019) ⁽¹⁾

Version provisoire

Dialogue postsuivi avec la Bulgarie

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

1. La Bulgarie a adhéré au Conseil de l'Europe en 1992. Elle a fait l'objet d'une procédure complète de suivi jusqu'en 2000. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution 1211 (2000) sur le respect des obligations et engagements de la Bulgarie, dans laquelle elle a décidé de clore la procédure de suivi et d'engager un dialogue postsuivi sur un certain nombre de préoccupations en cours et sur toute autre question découlant des obligations qui incombent à chaque État membre du Conseil de l'Europe en vertu de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe (STE no 1) en matière de démocratie, d'État de droit et de droits de l'homme.

2. En outre, l'Assemblée se réfère à sa Résolution 1915 (2013) sur le dialogue postsuivi avec la Bulgarie, dans laquelle elle reconnaît les progrès importants réalisés par la Bulgarie sur le plan des réformes cruciales et du cadre législatif qui ont été mis en place depuis la clôture de la procédure de suivi, et en particulier depuis l'adhésion de la Bulgarie à l'Union

européenne en 2007, comme l'ont confirmé les rapports annuels de la Commission européenne établis au titre du mécanisme de coopération et de vérification.

3. L'Assemblée salue la volonté et l'engagement politiques permanents dont les autorités bulgares ont fait preuve pour respecter pleinement leurs obligations, comme le confirme leur coopération constante avec les mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, les experts en droit et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

4. L'Assemblée se félicite des progrès substantiels réalisés par la Bulgarie en direction de l'établissement de l'indépendance de la justice, conformément aux recommandations de l'Assemblée. Globalement, les réformes de 2015-2018 de la loi relative au système judiciaire et la réglementation ultérieure du fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature et de la magistrature dans son ensemble ont représenté une avancée majeure vers le plein respect des engagements et des obligations de la Bulgarie dans ce domaine.

5. La division du Conseil supérieur de la magistrature en deux chambres, l'une pour les juges et l'autre pour les procureurs, exerçant en toute indépendance leurs pouvoirs de nomination et de sanction disciplinaire des juges, des procureurs et des juges d'instruction, a permis de régler un problème signalé depuis longtemps par l'Assemblée et la Commission de Venise.

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 27 juin 2019 (26e séance) (voir Doc. 14904, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), corapporteurs: M. Frank Schwabe et M. Zsolt Németh). *Texte adopté par l'Assemblée* le 27 juin 2019 (26e séance).

6. La procédure d'élection des membres du Conseil supérieur de la magistrature s'est considérablement améliorée dans le sens des recommandations de l'Assemblée. L'Assemblée constate avec satisfaction que, depuis son élection en 2017, le Conseil supérieur de la magistrature a nommé un certain nombre de responsables des instances judiciaires en application d'une procédure transparente et sans susciter la controverse.

7. Les problèmes signalés depuis longtemps par l'Assemblée à propos des défaillances du système d'évaluation et de l'évolution de carrière des magistrats ont été réglés par l'adoption en 2016, par le Conseil supérieur de la magistrature, du Règlement sur les indicateurs, la méthodologie et la procédure pour l'évaluation préalable d'un juge, président ou vice-président d'un tribunal et, en 2017, du Règlement pour les concours aux postes de magistrat et l'élection des chefs administratifs des organes judiciaires.

8. L'Assemblée observe avec satisfaction que ses recommandations relatives à la répartition de la charge de travail et à la question des retards ont été traitées de manière satisfaisante par la mise en place d'un système unique et efficace d'affectation aléatoire et nationale des affaires, ainsi que par la définition de critères clairs pour évaluer la complexité des affaires et leur incidence sur la répartition du volume de travail. Les mesures complémentaires prises pour procéder à la répartition du surplus de la charge de travail des juridictions les plus sollicitées, notamment le tribunal de Sofia, méritent également d'être saluées.

9. L'Assemblée félicite les autorités pour la création de l'Inspection du Conseil supérieur de la magistrature, à laquelle ont été conférées des compétences en matière de contrôle renforcées du respect de l'obligation de rendre des comptes de la magistrature et, en particulier, en matière de prévention de la corruption au sein de la magistrature et de procédures disciplinaires.

10. L'Assemblée reconnaît que les modifications apportées en 2017 au Code de procédure pénale et au Code pénal ont été en général conformes aux recommandations de l'Assemblée et constate avec sa-

tisfaction qu'elles ont porté remède à la lenteur des procédures pénales et ont permis une meilleure application des peines.

11. S'agissant du niveau élevé de corruption et de criminalité organisée, l'Assemblée se félicite de l'adoption par le Parlement bulgare en janvier 2018 d'une nouvelle loi sur la lutte contre la corruption et la confiscation des avoirs, qui est conforme à ses recommandations antérieures. La loi a créé une nouvelle agence unifiée de lutte contre la corruption, chargée de vérifier l'absence de conflits d'intérêts des hauts fonctionnaires et de contrôler leur patrimoine, de mener des enquêtes sur les allégations de corruption, d'établir des garanties pour la prévention de la corruption et de mettre en place des procédures de saisie et de confiscation des avoirs illicites.

12. L'Assemblée constate avec satisfaction que les recommandations adressées par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) à propos des incriminations ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Elle se félicite en outre du fait que la Bulgarie ait consacré des moyens considérables à l'information et à la sensibilisation d'un grand nombre de juges, de procureurs et de membres des forces de l'ordre aux questions relatives à la corruption et au trafic d'influence, ainsi qu'à l'incrimination des avantages non matériels.

13. Il convient en outre de féliciter le Parlement bulgare d'avoir mis en place des mesures particulières de lutte contre la corruption au niveau parlementaire qui ont suivi les recommandations du GRECO, en particulier la modification en 2016 du Règlement du Parlement en vue d'assurer la transparence du processus législatif.

14. Pour ce qui est du Code électoral, l'Assemblée se félicite de la série de modifications apportées entre 2014 et 2016, qui ont remédié à un certain nombre de préoccupations formulées par la Commission de Venise en 2013 et 2014, en améliorant notamment les dispositions relatives au financement des campagnes électorales et son contrôle, l'inscription des électeurs et les dispositions relatives à la couverture médiatique.

15. L'Assemblée reconnaît les progrès accomplis par la Bulgarie dans l'exécution

des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme portant sur la durée excessive des procédures judiciaires et l'absence de recours effectif à cet égard. Des progrès ont également été constatés dans la mise en œuvre des groupes d'affaires portant sur les mauvaises conditions de détention et les mauvais traitements infligés par des agents des forces de l'ordre.

16. L'Assemblée félicite la Bulgarie pour l'adoption, à la suite de la recommandation du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), des modifications apportées à la loi relative à l'exécution des peines et à la détention en 2017. Ces modifications ont porté sur les conditions de détention, le régime, les libérations anticipées et le contrôle juridictionnel des actes de l'administration pénitentiaire; en outre, l'Assemblée reconnaît que d'importants progrès ont été faits ces dernières années pour améliorer les conditions de détention dans les prisons.

17. S'agissant de la minorité rom, l'Assemblée reconnaît qu'un certain nombre de programmes, de stratégies et de plans d'action ont été adoptés ces dernières années pour améliorer la situation des Roms, dont la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms (2012-2020), qui a notamment eu pour effet d'augmenter le nombre de Roms ayant fait des études supérieures, y compris des études universitaires.

18. Bien que les progrès d'ensemble réalisés par la Bulgarie dans le respect de ses engagements et obligations ne soient pas remis en question, un certain nombre de préoccupations subsistent, en particulier:

18.1. dans le domaine de la magistrature:

18.1.1. bien que la réforme de la structure et du fonctionnement du CSM ait répondu à la majorité des préoccupations de l'Assemblée, sa composition n'est pas pleinement conforme à la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres sur les « Juges: indépendance, efficacité et responsabi-

lité », qui précise qu'« au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire ». Dans la composition actuelle du Conseil supérieur de la magistrature, les juges choisis par leurs pairs représentent six membres sur 25. Ce paramètre soulève un certain nombre de préoccupations, car le Conseil supérieur de la magistrature réuni en formation plénière conserve d'importantes compétences à l'égard de la magistrature;

18.1.2. la Commission de Venise juge préoccupant le degré de participation des procureurs, et du procureur général en particulier, à la gouvernance des juges au sein du Conseil supérieur de la magistrature;

18.1.3. aucune suite n'a été donnée à la recommandation formulée depuis longtemps par l'Assemblée à propos de la suppression ou de la réduction de la période probatoire de cinq ans prévue pour les juges;

18.1.4. les pouvoirs disciplinaires étendus de l'Inspection du Conseil supérieur de la magistrature, qui découlent en particulier du mode d'élection actuel de ses membres, suscitent un certain nombre de préoccupations. Malheureusement, aucune suite n'a été donnée aux recommandations de la Commission de Venise sur la nomination et la révocation des inspecteurs et sur la répartition des compétences entre l'Inspection et le Conseil supérieur de la magistrature;

18.1.5. les initiatives législatives importantes ne font l'objet d'aucun grand débat public et l'ensemble des parties prenantes ne sont pas suffisamment consultées. Il convient de souligner que la pérennité et l'irréversibilité des réformes reposent notamment sur le bon déroulement du processus législatif, qui suppose la participation de l'ensemble des parties prenantes et l'existence d'un grand débat public;

18.2. concernant la corruption à haut niveau:

18.2.1. si la création d'une nouvelle agence unifiée de lutte contre la corruption représente une évolution positive, l'un des principaux défis à relever sera de gérer efficacement le large éventail de ses compétences, notamment en matière de prévention, d'enquête et de confiscation des avoirs. Le critère ultime de son efficacité sera le nombre d'affaires portées devant les tribunaux et le nombre de condamnations prononcées. L'enquête actuellement menée sur le scandale de l'acquisition de propriétés luxueuses à des prix avantageux par de hauts responsables politiques et de hauts fonctionnaires peut être considérée comme une mise à l'épreuve déterminante de la sincérité de la lutte contre la corruption menée par les autorités;

18.2.2. la recommandation du GRECO visant à établir des critères clairs, objectifs et transparents de rémunération supplémentaire au sein du système judiciaire n'a pas été mise en œuvre. Une pratique préoccupante subsiste: les présidents de tribunaux usent de leur pouvoir discrétionnaire pour accorder des primes de fin d'année aux juges placés sous leur autorité, qui auraient été utilisées pour assurer certaines allégeances au sein des tribunaux;

18.3. concernant les médias:

18.3.1. la situation de la liberté des médias en Bulgarie a connu une détérioration systématique ces dernières années, le plus préoccupant étant la concentration de leur propriété et l'absence de transparence dans ce domaine, l'ingérence politique dans les médias, l'influence exercée par l'État sur les entreprises de médias au moyen des budgets de communication des programmes opérationnels de l'Union européenne, ainsi que l'intimidation des journalistes et les violences dont ils font l'objet. L'Assemblée regrette le manque de données appropriées sur la propriété des médias. L'Assemblée se félicite de l'adoption d'une législation appropriée sur la

transparence de la propriété des médias, qui reflète la Recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des Ministres sur le pluralisme des médias et la transparence de la propriété des médias. Les violences contre les journalistes doivent faire l'objet d'une condamnation rapide et décisive ainsi que d'enquêtes approfondies de la part des autorités bulgares;

18.4. concernant les droits de l'homme:

18.4.1. bien que l'Assemblée se félicite des modifications importantes apportées au Code pénal le 16 janvier 2019 et note que, selon le CPT, le traitement des personnes placées en garde à vue a connu une légère amélioration, surtout sur le plan de la gravité des mauvais traitements allégués depuis 2015, elle déplore cependant l'absence de véritable progrès dans l'application des garanties contre les mauvais traitements, à savoir le droit reconnu à l'intéressé d'informer un tiers de sa détention, le droit d'accès à un avocat et à un médecin et le droit d'être informé des droits susmentionnés;

18.4.2. le discours de haine raciste et intolérant employé dans les déclarations politiques qui ciblent les Roms, les musulmans, les juifs, les Turcs et les Macédoniens continue à poser un grave problème en Bulgarie. Les autorités bulgares doivent déployer des efforts importants pour condamner systématiquement et inconditionnellement les discours de haine, notamment en se conformant aux recommandations du dernier rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur la Bulgarie;

18.4.3. malgré les initiatives prises par les autorités bulgares, la situation de la population rom ne s'est pas améliorée de manière tangible. Les représentants roms sont exclus du processus démocratique, ne font pas usage des instruments démocratiques déjà en place et ne sont présents à aucun niveau du processus décisionnel. Il n'existe aucun dialogue constructif entre les représentants roms et les autorités. La situation matérielle et sociale

des Roms est en général très médiocre et leur discrimination sur le marché du travail demeure un obstacle à leur intégration. La récente flambée de violence interethnique perpétrée par des Bulgares de souche à l'encontre des Roms à Gabrovo, notamment la démolition et l'incendie de maisons appartenant à des Roms, illustre l'ampleur du problème;

18.4.4. la minorité macédonienne n'est pas reconnue comme telle par les autorités bulgares en raison de la stricte application de critères formels, bien que ce groupe ait manifesté à plusieurs reprises son souhait de bénéficier de la protection de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE no 157);

18.4.5. la Bulgarie a signé (en 2016), mais n'a pas encore ratifié, la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE no 210, « Convention d'Istanbul »), ce qui est profondément regrettable. Bien que les modifications récemment apportées au Code pénal, qui offrent une protection juridique supplémentaire contre la violence domestique et la violence à l'égard des femmes, aillent dans le bon sens, elles devraient être suivies par la fourniture des ressources adéquates, y compris dans les domaines de l'éducation et de la prévention, ainsi que du soutien psychologique, qui permettraient d'assurer une véritable protection des victimes.

19. En conclusion, l'Assemblée reconnaît que la Bulgarie a réalisé des progrès substantiels depuis l'adoption du dernier rapport consacré au dialogue postsuivi en 2013. Elle a partiellement mis en place une législation qui, à plusieurs exceptions près, est conforme aux normes du Conseil de l'Europe et a permis de régler plusieurs préoccupations formulées par l'Assemblée et d'autres mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe. Mais la question de la pérennité et de l'irréversibilité des réformes, ainsi que l'efficacité des mesures qui visent

à combattre la corruption à haut niveau, continuent à dépendre de la bonne application de la législation.

20. Malheureusement, en raison de la période d'instabilité politique traversée entre 2013 et 2016 et d'une succession d'élections, certaines réformes ont fait l'objet d'une procédure législative hâtive en 2016 et 2017, sans véritable consultation ni participation de l'ensemble des parties concernées. Il reste désormais à voir si elles apporteront des améliorations durables. La situation politique actuelle, marquée depuis février 2019 par le boycott du parlement par le Parti socialiste bulgare (BSP), pourrait avoir des répercussions négatives sur les avancées à réaliser et pourrait affaiblir le processus démocratique dans le pays.

21. L'Assemblée observe qu'afin d'assurer la pérennité et l'irréversibilité des réformes, certaines mesures, dont une modification de la législation le cas échéant, doivent encore être prises.

22. Au vu de ces éléments, l'Assemblée décide de poursuivre un dialogue de postsuivi avec la Bulgarie et d'évaluer, en juin 2020, les progrès réalisés dans les domaines suivants:

22.1. le système judiciaire: la Bulgarie devrait démontrer que les mesures remarquables prises en faveur d'un meilleur système judiciaire sont durables et efficaces;

22.2. la corruption à haut niveau: la nouvelle agence anticorruption a commencé à fonctionner il y a quelques mois à peine. Au cours des prochains mois, des progrès tangibles dans la lutte contre la corruption à haut niveau doivent être constatés. Cela n'a jusqu'à présent pas été visible;

22.3. les médias: l'un des principaux défis est la transparence de la propriété des médias. La Bulgarie doit prendre des mesures législatives pour garantir cette transparence;

22.4. droits de l'homme des minorités: la Bulgarie doit améliorer l'intégration des Roms et d'autres groupes mino-

ritaires. Les droits des réfugiés doivent être pleinement respectés conformément aux normes européennes;

22.5. discours de haine: les discours de haine ne devraient pas faire l'objet de discussions politiques. Les membres du

gouvernement, notamment, ont une obligation particulière à cet égard;

22.6. violence à l'égard des femmes: l'Assemblée demande à la Bulgarie de faire tous les efforts possibles pour ratifier la Convention d'Istanbul.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2296 (2019)

Il dialogo post monitoraggio con la Bulgaria

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. La Bulgaria è entrata a far parte del Consiglio d'Europa nel 1992. È stata sottoposta alla procedura di monitoraggio totale fino al 2000. L'Assemblea Parlamentare richiama la propria Risoluzione 1211 (2000) sul rispetto degli obblighi e degli impegni assunti dalla Bulgaria, in cui ha deciso di chiudere la procedura di monitoraggio e di avviare un dialogo post monitoraggio su una serie irrisolta di preoccupazioni e su qualsiasi altra questione derivante dagli obblighi gravanti su ogni Stato membro del Consiglio di Europa ai sensi dell'articolo 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa (STE n. 1) in materia di democrazia, stato di diritto e diritti umani.

2. Inoltre, l'Assemblea richiama la propria Risoluzione 1915 (2013) sul dialogo post monitoraggio con la Bulgaria, in cui riconosce gli importanti progressi compiuti dalla Bulgaria sul piano delle riforme cruciali e del quadro legislativo, introdotti dopo la chiusura della procedura di monitoraggio e, in particolare, dopo l'adesione della Bulgaria all'Unione europea nel 2007, come confermato dalle relazioni annuali della Commissione europea elaborate nell'ambito del Meccanismo di cooperazione e verifica.

3. L'Assemblea elogia le autorità bulgare per aver dimostrato la loro ferma

volontà politica e il loro impegno a rispettare appieno i loro obblighi, come confermato dalla loro costante cooperazione con i meccanismi di monitoraggio del Consiglio d'Europa, con gli esperti in diritto e con la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia).

4. L'Assemblea si congratula per i notevoli progressi compiuti dalla Bulgaria per stabilire l'indipendenza della magistratura, in linea con le raccomandazioni dell'Assemblea. Complessivamente, le riforme del 2015-2018 della legge relativa al sistema giudiziario e i successivi regolamenti sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura e della magistratura nel suo complesso hanno costituito un importante passo avanti verso il pieno adempimento degli impegni e degli obblighi della Bulgaria in questo settore.

5. La divisione del Consiglio superiore della magistratura in camere di giudici e procuratori, che esercitano in modo indipendente il potere di nomina e il potere disciplinare nei confronti di giudici, procuratori e magistrati istruttori, ha risposto a preoccupazioni da tempo formulate dall'Assemblea e dalla Commissione di Venezia.

6. La procedura di elezione dei membri del Consiglio superiore della magistratura è stata notevolmente migliorata, in linea

con le raccomandazioni dell'Assemblea. L'Assemblea rileva con soddisfazione che sin dalla sua elezione nel 2017, il Consiglio superiore della magistratura ha nominato un certo numero di responsabili di organi giudiziari seguendo una procedura trasparente e non dando luogo a controversie.

7. I problemi, da tempo evidenziati dall'Assemblea, relativamente alle carenze del sistema di valutazione e della progressione di carriera dei magistrati sono stati affrontati con l'adozione da parte del Consiglio superiore della magistratura, nel 2016, del Regolamento su indicatori, metodologia e procedura di valutazione di giudici, presidenti e vicepresidenti di tribunale e, nel 2017, del Regolamento per i concorsi a posti di magistrato e dell'elezione dei capi amministrativi negli organi giudiziari.

8. L'Assemblea rileva con soddisfazione che le sue raccomandazioni relative alla distribuzione del carico di lavoro e alla questione dei ritardi sono state trattate in modo soddisfacente con l'istituzione di un sistema unico ed efficace di assegnazione casuale dei casi a livello nazionale nonché con la definizione di criteri chiari per la valutazione della complessità dei casi e del loro impatto sulla distribuzione del carico di lavoro. Le misure complementari introdotte per redistribuire il carico di lavoro dei tribunali più impegnati, compreso il tribunale di Sofia, sono anch'esse da lodare.

9. L'Assemblea elogia le autorità per l'istituzione dell'Ispettorato del Consiglio superiore della magistratura con il compito di rafforzare l'assunzione di responsabilità del potere giudiziario e, in particolare, di prevenire la corruzione nell'ambito della magistratura e di svolgere procedimenti disciplinari.

10. L'Assemblea riconosce che le modifiche del Codice di procedura penale e del Codice penale del 2017 sono state, in generale, in linea con le raccomandazioni dell'Assemblea e prende atto con soddisfazione del fatto che abbiano affrontato i ritardi nei procedimenti penali e permesso una migliore esecuzione delle sentenze.

11. Per quanto riguarda la corruzione ad alto livello e la criminalità organizzata, l'Assemblea accoglie con favore l'adozione da parte del parlamento bulgaro, nel gennaio 2018, di una nuova legge sulla lotta alla corruzione e sul sequestro di beni, in linea con le sue precedenti raccomandazioni. La legge istituisce una nuova agenzia anticorruzione unificata che ha il compito di verificare l'assenza di conflitti di interesse per gli alti funzionari e controllarne il patrimonio, di indagare sulle accuse di corruzione, di stabilire misure per prevenire la corruzione e di istituire procedure per il sequestro e la confisca di beni illeciti.

12. L'Assemblea rileva con soddisfazione che le raccomandazioni del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) in materia di incriminazione sono state attuate in modo soddisfacente. Inoltre, si compiace del fatto che la Bulgaria abbia investito notevoli risorse nella formazione e sensibilizzazione di un gran numero di giudici, procuratori e tutori della legge su questioni relative alla corruzione e al traffico di influenza e alla criminalizzazione dei vantaggi immateriali.

13. Inoltre, bisogna congratularsi con il Parlamento della Bulgaria per l'introduzione di misure specifiche, che seguono le raccomandazioni del GRECO, per combattere la corruzione a livello parlamentare, con particolare riferimento alle modifiche apportate al regolamento del Parlamento nel 2016 al fine di garantire la trasparenza del processo legislativo.

14. Per quanto riguarda il Codice Elettorale, l'Assemblea accoglie con favore la serie di emendamenti introdotti tra il 2014 e il 2016, che hanno risposto a una serie di preoccupazioni formulate dalla Commissione di Venezia nel 2013 e 2014, migliorando, tra l'altro, le disposizioni in materia di finanziamento delle campagne elettorali e del loro controllo, di registrazione degli elettori e di copertura dei mezzi di informazione.

15. L'Assemblea riconosce i progressi compiuti in Bulgaria in merito all'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione all'ecces-

siva durata dei procedimenti giudiziari e alla mancanza di mezzi di ricorso efficaci a tale riguardo. Vi sono stati, inoltre, progressi nella trattazione di gruppi di casi relativi a cattive condizioni carcerarie e a maltrattamenti da parte di agenti delle forze dell'ordine.

16. L'Assemblea elogia la Bulgaria per l'adozione, nel 2017, in seguito alla raccomandazione del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT), delle modifiche alla legge sull'esecuzione di pene e arresti. Le modifiche hanno riguardato le condizioni materiali, i regimi carcerari, il rilascio anticipato e il controllo giudiziario dell'amministrazione penitenziaria; inoltre, l'Assemblea riconosce che negli ultimi anni sono stati fatti progressi significativi per migliorare le condizioni delle carceri.

17. Per quanto riguarda la minoranza Rom, l'Assemblea riconosce che un certo numero di programmi, strategie e piani d'azione sono stati adottati negli ultimi anni per migliorare la situazione dei Rom, compresa la Strategia nazionale per l'integrazione dei Rom (2012-2020) che ha portato, tra l'altro, a un incremento del numero di Rom con istruzione superiore, compresa l'istruzione universitaria.

18. Tuttavia, benché i progressi complessivi nell'adempimento degli impegni e degli obblighi della Bulgaria non siano messi in discussione, sussistono ancora alcune preoccupazioni irrisolte, in particolare:

18.1. in relazione alla magistratura:

18.1.1. sebbene la riforma della struttura e del funzionamento del Consiglio superiore della magistratura abbia risposto alla maggior parte delle preoccupazioni dell'Assemblea, la sua composizione non è pienamente conforme alla Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei Ministri su « Giudici: indipendenza, efficienza e responsabilità », che specifica che « non meno della metà dei membri di tali consigli dovrebbero essere giudici scelti da loro pari a tutti i livelli del potere giudiziario ». Nell'attuale Consiglio

superiore della magistratura, i giudici scelti da loro pari sono sei su 25 membri. Questo parametro solleva alcune preoccupazioni poiché il *Plenum* del Consiglio superiore della magistratura mantiene ancora alcuni importanti poteri nei confronti della magistratura;

18.1.2. il grado di coinvolgimento dei procuratori, e in particolare del Procuratore Generale, nella *governance* dei giudici all'interno del Consiglio superiore della magistratura è percepito dalla Commissione di Venezia come una preoccupazione;

18.1.3. la raccomandazione, da tempo espressa dall'Assemblea, relativa all'abolizione o alla riduzione del periodo di prova quinquennale previsto per i giudici non è stata presa in considerazione;

18.1.4. sono state sollevate alcune preoccupazioni in merito agli ampi poteri disciplinari dell'Ispettorato del Consiglio superiore della magistratura, in particolare alla luce dell'attuale metodo di elezione dei suoi membri. Purtroppo, le raccomandazioni della Commissione di Venezia in merito alla nomina e alla rimozione degli ispettori e alla divisione delle competenze tra l'Ispettorato e il Consiglio superiore della magistratura non hanno avuto seguito;

18.1.5. importanti iniziative legislative non sono sottoposte a un ampio dibattito pubblico e tutte le parti interessate non sono sufficientemente consultate. Va sottolineato che la sostenibilità e l'irreversibilità delle riforme dipendono, tra l'altro, da un processo legislativo condotto correttamente che presupponga il coinvolgimento di tutte le parti interessate e un ampio dibattito pubblico;

18.2. in relazione alla corruzione ad alto livello:

18.2.1. se la creazione di una nuova agenzia anticorruzione unificata costituisce uno sviluppo positivo, una sfida chiave sarà quella di gestire efficacemente l'ampio ventaglio delle sue responsabilità, tra cui la prevenzione, le indagini e la confisca

di beni. Il criterio finale della sua efficienza sarà il numero di casi portati in tribunale e il numero di condanne pronunciate. L'inchiesta in corso sullo scandalo degli acquisti di immobili di lusso a prezzi favorevoli da parte di alti funzionari e politici può essere percepita come la cartina di tornasole della sincerità delle autorità nella lotta alla corruzione;

18.2.2. la raccomandazione del GRECO di stabilire criteri chiari, obiettivi e trasparenti per quanto riguarda la remunerazione supplementare nell'ambito della magistratura non è stata soddisfatta. Esiste ancora una pratica preoccupante in base alla quale i presidenti di tribunale, a loro discrezione, possono concedere premi di fine anno ai giudici posti sotto la loro autorità e, secondo le accuse, questa pratica sarebbe stata utilizzata per assicurarsi determinate lealtà all'interno dei tribunali;

18.3. in relazione ai mezzi di informazione:

18.3.1. la situazione relativa alla libertà dei mezzi di informazione in Bulgaria si è andata deteriorando sistematicamente negli ultimi anni, le principali preoccupazioni sono la concentrazione della proprietà e la mancanza di trasparenza, l'interferenza politica nei mezzi di informazione, l'influenza dello Stato sugli organi di informazione esercitata attraverso i budget pubblicitari dei programmi operativi dell'Unione europea, nonché le intimidazioni e le violenze contro i giornalisti. L'Assemblea si rammarica della mancanza di dati precisi sulla proprietà dei mezzi di informazione. L'Assemblea plaude all'adozione di una legislazione adeguata sulla trasparenza della proprietà dei mezzi di informazione, che riflette la Raccomandazione CM/Rec (2018)1 del Comitato dei Ministri sul pluralismo dei mezzi di informazione e la trasparenza della loro proprietà. Le violenze contro i giornalisti devono essere oggetto di una condanna decisa e tempestiva nonché di indagini approfondite da parte delle autorità bulgare;

18.4. in relazione ai diritti umani:

18.4.1. mentre l'Assemblea accoglie con favore le importanti modifiche al codice penale del 16 gennaio 2019 e rileva che, secondo il CPT, vi è stato un leggero miglioramento per quanto riguarda il trattamento delle persone in stato di fermo di polizia, soprattutto rispetto alla gravità dei presunti maltrattamenti dal 2015, deplora, tuttavia, l'assenza di reali progressi nell'applicazione delle garanzie contro i maltrattamenti, vale a dire il diritto di notificare la detenzione a terzi, il diritto di accesso a un avvocato e a un medico e il diritto di essere informato sui diritti di cui sopra;

18.4.2. i discorsi dell'odio razzisti e intolleranti nel dibattito politico su Rom, musulmani, ebrei, turchi e macedoni continua a rappresentare un grave problema in Bulgaria. È necessario un serio impegno da parte delle autorità bulgare per condannare in modo sistematico e incondizionato i discorsi dell'odio, anche seguendo le raccomandazioni dell'ultima relazione della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) sulla Bulgaria;

18.4.3. nonostante gli sforzi delle autorità bulgare, la situazione della popolazione rom non è migliorata in modo tangibile. I rappresentanti dei Rom sono esclusi dal processo democratico, non fanno uso di strumenti democratici già esistenti e non sono presenti a nessun livello del processo decisionale. Non esiste un dialogo significativo tra i rappresentanti dei Rom e le autorità. La loro situazione materiale e sociale è in generale critica e la discriminazione sul mercato del lavoro rimane un ostacolo all'integrazione. Il recente riacutizzarsi della violenza interetnica da parte di persone di etnia bulgara contro i Rom a Gabrovo, che ha visto la demolizione e l'incendio di case appartenenti a Rom, esemplifica l'entità di questo problema;

18.4.4. la minoranza macedone non è riconosciuta come tale dalle autorità bulgare a causa della rigorosa applicazione di criteri formali, sebbene questo gruppo

abbia ripetutamente espresso il desiderio di godere della tutela della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (STE n. 157);

18.4.5. La Bulgaria ha firmato (nel 2016) ma non ha ancora ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (n. STCE n. 210, « Convenzione di Istanbul »), cosa che è profondamente deplorabile. Se gli emendamenti recentemente apportati al codice penale, che prevedono una protezione giuridica addizionale contro la violenza domestica e la violenza contro le donne, costituiscono un passo nella giusta direzione, devono essere seguiti dalla fornitura di risorse adeguate, anche nel campo dell'istruzione e della prevenzione, nonché di supporto psicologico, in modo da offrire una reale protezione delle vittime.

19. In conclusione, l'Assemblea riconosce che la Bulgaria ha compiuto progressi sostanziali dall'adozione dell'ultima relazione sul dialogo post monitoraggio nel 2013. In parte ha introdotto una legislazione che, con alcune eccezioni, è conforme alle norme del Consiglio d'Europa e ha risposto a diverse preoccupazioni formulate dall'Assemblea e da altri meccanismi di monitoraggio del Consiglio d'Europa. Tuttavia, la questione della sostenibilità e dell'irreversibilità delle riforme nonché l'efficacia delle misure volte a combattere la corruzione ad alto livello continuano a dipendere dalla corretta applicazione delle leggi.

20. Purtroppo, a causa di un periodo di instabilità politica dal 2013-2016 e di elezioni ripetute, una serie di riforme è stata oggetto, nel 2016 e nel 2017, di una procedura legislativa affrettata senza un'adeguata consultazione o partecipazione di tutte le parti interessate. Resta da vedere se, comunque, apporteranno miglioramenti sostenibili. L'attuale situazione politica, contrassegnata, dal febbraio 2019,

dal boicottaggio del parlamento da parte del Partito socialista bulgaro (BSP), potrebbe avere un impatto negativo sui progressi e indebolire il processo democratico nel paese.

21. L'Assemblea osserva che, al fine di garantire la sostenibilità e l'irreversibilità delle riforme, restano ancora da intraprendere alcune iniziative, comprese, se del caso, modifiche legislative.

22. In tale contesto, l'Assemblea decide di proseguire il dialogo post monitoraggio con la Bulgaria e di valutare, nel giugno 2020, i progressi compiuti nei seguenti settori:

22.1. la magistratura: la Bulgaria dovrebbe dimostrare che i notevoli passi compiuti verso un sistema giudiziario migliore sono sostenibili ed efficaci;

22.2. la corruzione ad alto livello: la nuova agenzia anti-corruzione ha iniziato a funzionare solo pochi mesi fa. Nei prossimi mesi, si dovranno vedere progressi tangibili nella lotta alla corruzione ad alto livello. Questi finora non sono stati apprezzabili;

22.3. i mezzi di informazione: una delle sfide principali è la trasparenza della proprietà dei mezzi di informazione. La Bulgaria deve adottare misure legislative per garantire questa trasparenza;

22.4. i diritti umani delle minoranze: la Bulgaria deve migliorare l'integrazione dei Rom e di altri gruppi minoritari. I diritti dei rifugiati devono essere pienamente rispettati secondo le norme europee;

22.5. i discorsi dell'odio: i discorsi dell'odio non dovrebbero essere oggetto di dibattito politico. I membri del governo, in particolare, hanno un obbligo particolare a riguardo;

22.6. la violenza contro le donne: l'Assemblea invita la Bulgaria a compiere ogni sforzo possibile per ratificare la Convenzione di Istanbul.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



180122073590