



Strasbourg, den 13.11.2018
COM(2018) 850 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om Bulgariens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol

{SWD(2018) 550 final}

DA

DA

1. INDLEDNING

I januar 2017 foretog Kommissionen en omfattende vurdering af Bulgariens fremskridt i de ti år, der er gået siden etableringen af mekanismen for samarbejde og kontrol i 2007¹. På basis af det langsigtede perspektiv og de betydelige fremskridt fremsatte Kommissionen 17 vigtige henstillinger, som – såfremt de efterleves – vil føre til en afvikling af mekanismen i overensstemmelse med kommissionsformands Jean-Claude Junckers mål om at afslutte proceduren for mekanismen for samarbejde og kontrol inden udløbet af denne Kommissions mandatperiode. Henstillingerne fra januar 2017 anses derfor for at være tilstrækkelig fyldestgørende til, at mekanismen kan afvikles, medmindre den positive udvikling helt tydeligt skulle vise sig at vende. Det blev også understreget, at afviklingstempoet afhænger af, hvor hurtigt Bulgarien kan efterleve henstillingerne og opnå varige resultater. I henstillingerne blev der lagt særlig vægt på det ansvar og den ansvarlighed, der kræves af de bulgarske myndigheder, samt på indførelsen af interne kontrolforanstaltninger til sikring af varige resultater – for at vise, at igangværende projekter vil køre videre selv uden mekanismen for samarbejde og kontrol. Som præciseret af Rådet ophører mekanismen for samarbejde og kontrol, når alle seks benchmark for Bulgarien er nået tilfredsstillende.

I rapporten fra november 2017² konstaterede Kommissionen, at "der er opnået betydelige fremskridt med henstillingerne i rapporten fra januar 2017, især henstilling 1, hvor det nu vil være op til det nye øverste retsråd at vise resultater, og henstilling 16 og 17, hvor det nu gælder om at fastholde den positive udvikling. Der er også sket store fremskridt med efterlevelsen af henstilling 4, men der skal stadig gøres en indsats. Selv om Kommissionen endnu ikke kan konkludere, at benchmarkene på nuværende tidspunkt er nået på tilfredsstillende vis, er den fortsat af den opfattelse, at Bulgarien med den rette politiske styring og vilje til at gå videre med reformen bør være i stand til at efterleve de resterende henstillinger som led i mekanismen for samarbejde og kontrol inden for nær fremtid". Rådet glædede sig over de betydelige positive skridt, der er taget, men bemærkede samtidig, at der stadig er meget, der skal gøres³.

I denne rapport redegøres der for de yderligere fremskridt, der siden november 2017 er gjort med at følge op på de henstillinger, der er fremsat i rapporten fra januar 2017. Som i tidligere år er rapporten resultat af en grundig analyse, som Kommissionen har udført i tæt samarbejde med de bulgarske institutioner og med input fra civilsamfundet og andre berørte parter, herunder andre medlemsstater.

2. DEN GENERELLE SITUATION

I rapporten fra januar 2017 blev det bemærket, at selv om der er gjort fremskridt med benchmarkene for mekanismen for samarbejde og kontrol, blev fremskridtene hæmmet af ugunstige forhold foranlediget af en ustabil regering, en uforudsigelig lovgivningsproces og et mediemiljø, som ikke har været venligt stemt over for reformer⁴. Selv om disse spørgsmål ikke var omfattet af det specifikke anvendelsesområde for mekanismen, har disse faktorer ikke desto mindre haft indvirkning på reformprocessen.

¹ COM(2017) 43 final. Som opfølgning på Ministerrådets konklusioner af 17. oktober 2006 (13339/06) blev mekanismen etableret ved Kommissionens beslutning af 13. december 2006 (K(2006) 6570).

² COM(2017) 750 final.

³ Rådets konklusioner af 12. december 2017 vedrørende mekanismen for samarbejde og kontrol.

⁴ COM(2017) 43 final.

I løbet af det år, der er gået siden november 2017, har regeringen i Bulgarien været stabil, hvilket har hjulpet reformprocessen. Det væsentligste enkeltstående skridt var vedtagelsen i januar 2018 af reformen af den generelle ramme for bekæmpelse af korruption. Der er også fortsat blevet arbejdet på andre områder, bl.a. gennemførelsen af tidligere vedtagne reformer. På visse områder er reformerne eller drøftelserne om den rette tilgang hertil stadig i gang. Den lovgivningsmæssige udvikling har i nogle tilfælde dog fortsat givet anledning til kontroverser. I visse tilfælde har det i lovgivningsprocessen været muligt at reagere og tilpasse sig⁵, mens der i andre tilfælde fortsat er opstået kontroverser efter vedtagelsen af lovgivningen⁶. Overordnet set har det lovgivningsmæssigt dog været muligt at gennemføre reformer på en mere forudsigelig og mindre kontroversiel måde end tidligere.

Internationale observatører har i de seneste år bemærket en væsentlig forværring af det bulgarske medielandskab, som er kendetegnet ved ugenomsigtige ejerforhold og svag håndhævelse af journalistiske standarder. En sådan situation påvirker kvaliteten af den offentlige debat og risikerer derfor på grund af de meget få uafhængige kilder at begrænse offentlighedens adgang til information⁷. Retsvæsenets uafhængighed påvirkes i særlig grad af medielandskabet, hvor der i visse medier med tilknytning til ugenomsigtige interesser foretages målrettede angreb på dommere, og hvor det er vanskeligt at få adgang til effektive klagemuligheder. Det øverste retsråd spiller en vigtig rolle, når det gælder om at forsvare retsvæsenet og princippet om retsvæsenets uafhængighed mod sådanne angreb⁸.

Overordnet set udgør mediernes og civilsamfundets evne til at drage magtudøverne til ansvar i et pluralistisk samfund uden pres et vigtigt grundlag for de reformer, der er omfattet af mekanismen for samarbejde og kontrol, samt for bedre regeringsførelse mere generelt.

⁵ De ændringer af strafferetten, der blev foreslået for at imødegå korruption i den private sektor, blev mødt med udbredt modstand af erhvervsorganisationer og juridiske eksperter, hvilket fik nationalforsamlingens retsudvalg til at indlede yderligere høringer om lovforslaget.

⁶ F.eks. var det på trods af protester fra civilsamfundsorganisationer, der var bekymrede over domstolsadgangen, nødvendigt at vedtage ændringer af forvaltningsloven, der blev vedtaget i sommeren 2018, ved at underkende et præsidentielt veto, og disse ændringer er nu forelagt forvaltningsdomstolen med henblik på en efterprøvning af deres forenelighed med forfatningen.

⁷ Ifølge det af Journalister uden Grænser udarbejdede indeks for pressefrihed, World Press Freedom Index, indtager Bulgarien i 2018 en 111. plads ud af 180 lande – den dårligste score blandt de nuværende EU-medlemsstater – hvilket viser, at situationen de seneste år er blevet væsentligt værre. I 2013 indtog landet en 87. plads. Se <https://rsf.org/en/ranking>. Se også observatoriet for mediepluralisme 2016: <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2016-results/bulgaria/>.

⁸ Det har angiveligt været vanskeligt i visse nylige sager at finde frem til den nødvendige konsensus i retsrådet om et passende svar. Visse medlemmer af retsrådet har hævdet, at det er nødvendigt at finde den rette balance mellem på den ene side mediernes legitime interesse i at rapportere om retlige anliggender og på den anden side interessen i at have et uafhængigt retsvæsen. I erkendelse af behovet for en konsekvent holdning til sådanne spørgsmål har retsrådet udarbejdet et sæt godkendte standarder, der kan fungere som retningslinjer fremover.

3. VURDERING AF FREMSKRIDT MED OPFYLDELSEN AF BENCHMARK I MEKANISMEN FOR SAMARBEJDE OG KONTROL PÅ GRUNDLAG AF HENSTILLINGERNE I DEN RAPPORT FRA JANUAR 2017, DER ER UDARBEJDET SOM LED I MEKANISMEN FOR SAMARBEJDE OG KONTROL

3.1 Første benchmark: Domstolens uafhængighed

Henstilling 1: Det bør sikres, at det kommende valg af det øverste retsråd bliver gennemsigtigt med en offentlig høring i nationalforsamlingen forud for valget af de politisk indstillede medlemmer og med mulighed for, at civilsamfundet kan fremsætte bemærkninger vedrørende kandidaterne.

Henstilling 2: Der bør opnås resultater i form af en gennemsigtig og meritbaseret udnævnelse af personer til ledende juridiske embeder, herunder i forbindelse med den kommende udnævnelse af den nye retspræsident for den øverste forvaltningsdomstol.

Henstilling 3: Det bør overvejes at benytte ekstern bistand, f.eks. fra Strukturreformtjenesten og/eller Europarådet, med henblik på at forbedre dels den måde, hvorpå inspektoratet under det øverste retsråd fungerer rent praktisk, dels det øverste retsråds opfølgning på inspektoratets konklusioner, bl.a. vedrørende integritetsproblemer.

I forrige rapport blev valget af det nye øverste retsråd fremhævet som et vigtigt fremskridt i 2017. Valget blev afholdt inden for rammerne af en ny og forbedret forfatnings- og lovgivningsmæssig ramme, idet de medlemmer, der indstilles af retsvæsenet, blev udnævnt direkte, og de medlemmer, der indstilles af parlamentet, blev valgt med to tredjedels flertal i nationalforsamlingen. Det nye retsråd tiltrådte i oktober sidste år og spiller en vigtig rolle i både den daglige forvaltning af retsvæsenet og den fortsatte reform heraf.

Overordnet set lader det nye retsråd til i en ånd af professionalismisme og godt samarbejde at have fundet sig til rette i sin forvaltningsrolle og undgået den stærkt polariserede atmosfære, som ofte kendetegnede det forrige retsråd. Afgørelser om udnævnelser til ledende stillinger inden for retsvæsenet har tidligere udgjort et kritisk spørgsmål på grund af manglende gennemsigtighed og anklager om ubehørig indblanding fra politisk eller økonomisk side, og det blev derfor i rapporten fra januar 2017 bemærket, at det nye øverste retsråd burde indføre en resultatliste over gennemsigtig og meritbaseret beslutningstagning.

I årets løb er der inden for retsvæsenet blevet udnævnt en række ledere, som tilsyneladende ikke har givet anledning til større kontroverser⁹. I marts lykkedes det ikke at udnævne en ny formand for Sofias byret, fordi retsrådets dommerkammer ikke kunne blive enig. Sofias byret var genstand for store skandaler i 2014 og 2015 og har siden da under ny ledelse gennemgået en generel reorganisering. Siden formanden af personlige årsager trådte tilbage i sommeren 2017, har retten været uden fast ledelse. Det vil være vigtigt for retsrådet at sikre, at denne udnævnelse gennemføres via en åben og gennemsigtig procedure, så både offentligheden og de dommere, der arbejder i retten, kan have tillid til den nye formand¹⁰. Der også iværksat en procedure for udnævnelse af den nye formand for den særlige domstol for organiseret kriminalitet¹¹. Mere generelt er udvælgelsesprøverne for domstolsudnævnelse angiveligt

⁹ Udnævnelsen af den nye formand for den øverste forvaltningsdomstol blev afsluttet i 2017 og indgik allerede i rapporten fra november 2017.

¹⁰ Der er iværksat en anden procedure med to kandidater til posten.

¹¹ Den særlige domstol spiller en vigtig rolle inden for det bulgarske retsvæsen på grund af sit ansvar for at behandle sager om organiseret kriminalitet og – siden sidste november – korruption på højt plan.

under forberedelse, idet der indledes med udnævnelser til den øverste kassationsret og derefter de underliggende retter for til sidst at dække alle retsniveauer. Sådanne udvælgelsesprøver udgør et vigtigt led i gennemsigtigheden, og det vil være vigtigt for højesteretten at sikre deres effektivitet, ved at de ledige stillinger besættes på en reglementeret måde¹².

Et andet område, der tidligere har givet anledning til kontroverser, vedrører disciplinærsager. På dette område deler retsrådet ansvarsområde med det uafhængige retsinspektorat, som i januar 2017 fik tildelt yderligere beføjelser til at kontrollere dommernes integritet, bl.a. ved at kontrollere erklæringer om personlige aktiver, samt en mere central rolle i indledningen af disciplinærsager. Som opfølgning på Kommissionens henstilling om at benytte ekstern ekspertise blev der med bistand fra Kommissionens Strukturreformtjeneste og Europarådet for nyligt iværksat et projekt, som forventes afsluttet i 2019.

På grundlag af analysen af første benchmark har Bulgarien gennemført henstilling 1 og næsten gennemført henstilling 2 og 3. Da der stadig forventes visse fremskridt, er det for at bekræfte denne vurdering nødvendigt fortsat at lægge vægt på konkrete resultater for så vidt angår henstilling 2 og 3, men første benchmark kan betragtes som midlertidigt opfyldt.

3.2 Anden benchmark: Retsregler

Henstilling 4: Vedtage ændringer til strafferetsplejeloven og strafferetten med henblik på at forbedre retsreglerne for retsforfølgelse i forbindelse med korruption på højt niveau og alvorlig organiseret kriminalitet.

I rapporten fra januar 2017 blev behovet for at udbedre manglerne i Bulgariens strafferet og strafferetlige procedurer udpeget som en vigtig tilbageværende udfordring, navnlig for at forbedre det bulgarske strafferetssystemets kapacitet til på effektiv vis at gribe ind over for korruption på højt plan og organiseret kriminalitet.

Bulgarien har i årenes løb truffet en række konkrete lovgivningsmæssige foranstaltninger for at imødekomme sådanne betænkeligheder og fulgte i 2017 op med yderligere ændringer af strafferetsplejeloven. De vigtigste ændringer omfattede en overførsel af sager om korruption på højt plan til den særlige domstol for organiseret kriminalitet samt strengere regler hvad angår domstolens mulighed for at sende sager tilbage til anklagemyndigheden af formelle grunde. Nu er det kun muligt at sende sager tilbage på grundlag af formelle og proceduremæssige fejl under et indledende retsmøde i begyndelsen af retssagerne¹³.

Disse ændringer er nu trådt i kraft. Den særlige anklagemyndighed har også modtaget yderligere ressourcer til håndtering af den ekstra arbejdsbyrde, og der er indledt procedurer med det formål at stille yderligere ressourcer til rådighed for den særlige domstol¹⁴. Ændringernes indvirkning på domstolsprocedurerne hensigtsmæssighed har vist sig i form af et større antal sager, der sendes tilbage i begyndelsen af retssagerne. Dette er måske naturligt i løbet af en overgangsfase og afspejler delvist en forsigtig tilgang fra dommernes side hvad

¹² Tidligere blev langtidsudstationeringer i vid udstrækning anvendt som en måde at forfremme dommere på, hvilket gav anledning til bekymring om, hvorvidt domstolene var uafhængige eller ej. Visse interessenter har påpeget, at der er risiko for, at denne praksis kan vende tilbage som følge af de lovgivningsmæssige ændringer i 2017, som ophævede de bestemmelser, der blev indført som led i reformen i 2016 med henblik på at regulere udstationeringernes varighed.

¹³ Se COM(2017) 750, s. 4, og SWD(2017) 700, s. 6.

¹⁴ Visse interessenter har udtrykt bekymring for den tid, det tager at udnævne yderligere dommere til den særlige domstol, men proceduren er angiveligt sat i gang.

angår anvendelsen af de nye regler. Det bør med tiden opvejes af hurtigere fremskridt, når den indledende fase er afsluttet¹⁵.

Ud over de lovgivningsmæssige ændringer, der allerede blev foretaget i strafferetsplejeloven i 2017, har der i løbet af det seneste år pågået drøftelser om metoder til håndtering af de meget komplekse og formelle proceduremæssige rammer for straffesager i Bulgarien. Dette er en opfølgning på en række analyser, som de bulgarske myndigheder og eksterne eksperter har udført i det seneste år, både som led i den løbende retsreformstrategi og mere specifikt for at forbedre rammerne for efterforskning og retsforfølgelse i korruptionssager¹⁶.

Disse drøftelser har med deltagelse af repræsentanter for retsvæsenet og akademiske eksperter fundet sted i arbejdsgrupper i justitsministeriet. I løbet af 2018 er der opnået enighed om række spørgsmål, som det er blevet besluttet ikke at følge op på med lovgivning¹⁷. Hvor det er blevet besluttet ikke at lovgive, vil det være vigtigt at overveje, om eventuelle ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger vil kunne imødegå de underliggende udfordringer.

Nogle af de spørgsmål, der blev rejst i forbindelse med analyserne, er stadig under behandling med henblik på en eventuel lovgivningsmæssig opfølgning. Et eksempel på essensen i de konstaterede udfordringer vedrører spørgsmålet om, hvordan tærsklen for indledning af en efterforskning forud for retssagen fastsættes, samt det beslægtede spørgsmål om anvendelsen af "indledende undersøgelser", som ikke er omfattet af strafferetsplejeloven, og hvor de indsamlede oplysninger ikke kan bruges som beviser i retten. Ud fra et effektivitetssynspunkt kan der argumenteres for og imod anvendelsen af indledende undersøgelser, hvilket også hænger sammen med følsomme spørgsmål om mekanismerne for domstolskontrol af afgørelser truffet af anklagemyndigheden¹⁸. Et andet følsomt område, hvor drøftelserne endnu ikke har ført til en konklusion, vedrører de procedurer, der er indført for at drage de højeste embeder inden for retsvæsenet, bl.a. en fungerende offentlig anklager, til ansvar i tilfælde af alvorlige beskyldninger om forseelser eller kriminelle handlinger¹⁹.

Endelig har regeringen hvad angår strafferetten udarbejdet målrettede ændringsforslag med henblik på at fremme retsforfølgelsen i sager om korruption i den offentlige sektor og udvide strafferettens anvendelsesområde til også at omfatte korruption i den private sektor. Disse ændringsforslag har vist sig kontroversielle og er stadig under behandling i den bulgarske lovgivende forsamling.

Det er vigtigt at gøre sig nøje overvejelser og høre interessenter, når der træffes beslutninger om vejen frem med hensyn til de resterende spørgsmål, navnlig i betragtning af de potentielle

¹⁵ De bulgarske myndigheder har angivet, at de i de kommende måneder forventer klart positive resultater hvad angår de retslige procedurers generelle hensigtsmæssighed.

¹⁶ Se også punkt 3.3 og 3.4 nedenfor.

¹⁷ Et eksempel på et område, hvor man har besluttet at gøre fremskridt på anden vis end ved hjælp af lovgivning, er indholdet af og formatet for tiltalerejsninger, hvor chefanklageren har anmodet den øverste kassationsret om en fortolkningsafgørelse med det formål at få præciseret retsgrundlaget. Et andet område, som de bulgarske myndigheder besluttede ikke at følge op på, var henstillingerne om en større inddragelse af ledelsen i afgørelser om konkrete sager inden for anklagemyndigheden, hvilket ifølge de bulgarske myndigheder kunne blive problematisk i en bulgarsk kontekst.

¹⁸ SWD(2018) 550, s. 9.

¹⁹ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i en skelsættende sag fra 2009, hvis opfølgning Europarådet stadig holder øje med, identificeret manglen på effektive mekanismer for efterforskning i sager mod en fungerende chefanklager som en alvorlig mangel i det bulgarske strafferetssystem. Se *Kolevi mod Bulgarien*, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-95607"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)).

konsekvenser for det overordnede system for strafferetlig efterforskning og balancen mellem de centrale institutioner. Mens anden benchmark fokuserer på eventuelle lovgivningsmæssige løsninger, er de underliggende problemer desuden tæt forbundet med de spørgsmål, der blev rejst i forbindelse med den bredere strategi for retsreformen og korruptionsundersøgelserne, som er omfattet af tredje og fjerde benchmark nedenfor.

På grundlag af analysen af anden benchmark har Bulgarien gjort betydelige fremskridt med henstilling 4 samt truffet konkrete foranstaltninger til forbedring af de relevante retlige rammer. De bulgarske myndigheder er stadig i gang med at behandle en række spørgsmål, som også er relevante i forbindelse med tredje og fjerde benchmark. Anden benchmark kan betragtes som midlertidigt opfyldt, idet der dog fortsat holdes øje med opfølgningen på de lovgivningsmæssige ændringer.

3.3 Tredje benchmark: Fortsat reform af retsvæsenet

Henstilling 5: Udarbejde en rapport med henblik på offentlig høring, hvori der redegøres nærmere for de fremskridt, der er gjort med at gennemføre den nationale strategi for retsreformen, og for de foranstaltninger, der stadig skal træffes. Indføre en mekanisme, hvorved oplysninger om fremskridt løbende kan offentliggøres, indtil strategien er gennemført.

Henstilling 6: Finde en løsning på problemet med den store arbejdsbyrde i de travleste domstole baseret på nye standarder for arbejdsbyrden og nå til enighed om en køreplan for reformen af retsvæsenet sideløbende med udvikling af den digitale retspleje.

Henstilling 7: Udarbejde en køreplan for gennemførelsen af henstillingerne i Strukturreformens rapport om reform af anklagemyndigheden og dens kontakt med andre institutioner, bl.a. bør der indføres en mekanisme til oplysning af den brede offentlighed om fremskridt.

Henstilling 8: Udarbejde en køreplan for gennemførelsen af henstillingerne i undersøgelsen om Menneskerettighedsdomstolens afgørelse, bl.a. bør der indføres en mekanisme til oplysning af den brede offentlighed om fremskridt.

Arbejdet med retsreformen skrider frem inden for rammerne af de forskellige arbejdsområder i strategien for retsreformen fra 2014. I den forbindelse har regeringen i det rådgivende råd for retsreformen fortsat afholdt høringer med interessenter og er med jævne mellemrum begyndt at offentliggøre opdateringer om fremskridt og yderligere prioriteter i reformprocessen. I takt med at den nuværende reformstrategi nærmer sig sin afslutning i 2020, kan disse mekanismer anvendes som et springbræt til en bredere samfundsdebat om fremtiden for det bulgarske retsvæsen og om mulige reforminitiativer, der også rækker ud over 2020. Denne debat vil på nyttig vis også inddrage det øverste retsråd, som har udstrakte uafhængige beføjelser for så vidt angår forvaltningen af Bulgariens retsvæsen.

Et vigtigt spørgsmål i forbindelse hermed er styringen af arbejdsbyrden i domstolene samt det dertil knyttede spørgsmål vedrørende en eventuel fremtidig retsreform. Som et første skridt i retning af en mere omfattende reform er anklagemyndigheden nu gået videre med et pilotprojekt for at konsolidere et lille antal lokale anklagemyndigheder. For så vidt angår domstolene har det øverste retsråd i afventning af udfaldet af et igangværende projekt valgt en forsigtig tilgang, og en overordnet reform af retsvæsenet synes nu at være mere og mere usandsynlig på kort sigt. I stedet er der gennem lovgivningsmæssige ændringer iværksat initiativer til omfordeling af ansvarsområder i civilretlige sager med det formål at omfordele arbejdsbyrden i de travleste domstole, der typisk ligger i Sofia, til andre domstole. Denne

tilgang bakkes op af regeringen og har allerede ført til konkrete ændringer, som nationalforsamlingen for nyligt har vedtaget²⁰. Sideløbende med disse lovgivningsmæssige initiativer har det øverste retsråd også iværksat en række procedurer for overførsel af judicielle stillinger til de store domstole i Sofia. Disse lovgivnings- og ledelsesmæssige bestræbelser vil være vigtige for på kort sigt at lette presset på disse domstole. På lang sigt vil det være nødvendigt med reformer af en mere strukturel art for at sikre et effektivt og funktionsdygtigt retsvæsen²¹.

Et andet centralt arbejdsområde, der er omfattet af strategien for retsreformen, sigter mod at forbedre rammerne for den retslige opfølgning på sager om korruption og organiseret kriminalitet. I 2016 udarbejdede et team af erfarne offentlige anklagere fra forskellige medlemsstater med støtte fra Kommissionens Strukturereformtjeneste en rapport om Bulgariens anklagemyndighed, hvori de fremsatte en række henstillinger til de bulgarske myndigheder. De i rapporten fra december 2016 fremsatte henstillinger udgjorde grundlaget for en køreplan, som de bulgarske myndigheder udstedte i 2017, og der er blevet fulgt op på mange af henstillingerne med konkrete anbefalinger som f.eks. styrkelsen af den særlige anklagemyndighed for organiseret kriminalitet, der nu også er ansvarlig for korruption på højt plan. Visse henstillinger har ikke fået myndighedernes opbakning. Navnlig henstillingerne om en større inddragelse af anklagemyndighedens ledelse i konkrete sager betragtede de bulgarske myndigheder som problematisk, fordi en sådan formel anerkendelse af ledelsens rolle i enkeltstående sager ville give indtryk af en tilbagevenden til et system, der tidligere ansås for at være problematisk²². En række henstillinger førte faktisk til konkrete foranstaltninger fra de bulgarske myndigheders side, herunder overvejelser om eventuelle lovgivningsmæssige ændringer, hvoraf nogle endnu ikke er afsluttet²³, samt diverse organisatoriske foranstaltninger primært inden for anklagemyndigheden. Der vil gå noget tid, før dette arbejde slår igennem, og det vil kræve et ledelsesmæssigt vedvarende og fortsat fokus for at sikre, at anklagemyndighedens bestræbelser med tiden kan give resultater.

Den uafhængige analyse af anklagemyndigheden i 2016 var et særligt omfattende projekt, som dog var ledsaget af en lignende indsats fra de bulgarske myndigheders side som opfølgning på henstillingerne fra tidligere rapporter om mekanismen for samarbejde og kontrol. Med henblik på at identificere tilbagevendende udfordringer, der kan imødegås med lovgivningsmæssige eller andre foranstaltninger, foretog Bulgarien navnlig en separat analyse af sager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvor der var konstateret mangler i den konkrete kriminelle efterforskning i Bulgarien. Dette arbejde blev i 2017 fulgt op med en køreplan for en række arbejdsområder, som i tillæg til forskellige foranstaltninger af mere

²⁰ Der er vedtaget ændringer af civilprocesloven for i forbindelse med visse former for forbruger- og forsikringsager at omfordele ansvarsområder. Der overvejes yderligere ændringer, eventuelt med teknisk bistand fra Kommissionens Struktureformtjeneste.

²¹ Et vigtigt aspekt af disse reformer vil være udviklingen af e-justice-løsninger i forbindelse med en mere omfattende nytænkning af retsvæsenet. Dette er et område, hvor der er gjort nye bestræbelser inden for det øverste retsråd. Det forrige retsråd indledte med støtte fra EU forskellige projekter, som dog er blevet ramt af betydelige forsinkelser.

²² Nylige reformer er snarere gået i retning af en udvidelse af de formelle kontrolforanstaltninger vedrørende de enkelte anklageres uafhængighed.

²³ Se punkt 3.2 ovenfor.

ledelsesmæssig eller organisatorisk art²⁴ indgik i drøftelserne om de ovenfor nævnte lovgivningsmæssige ændringer.

På grundlag af analysen af tredje benchmark har Bulgarien gjort betydelige fremskridt med henstilling 5, 6 og 7 og næsten gennemført henstilling 8. Da der stadig forventes visse fremskridt, er det for at bekræfte denne vurdering nødvendigt at fortsætte overvågningen.

3.4 Fjerde benchmark: Korruption på højt plan

Henstilling 9: Vedtage nye retsregler for bekæmpelsen af korruption i overensstemmelse med hensigterne i strategien for korruptionsbekæmpelse og sikre deres gennemførelse. Oprette en myndighed, der kan bekæmpe korruption effektivt.

Henstilling 10: Vedtage og gennemføre en reform af loven om offentlig forvaltning med henblik på at styrke de interne tilsyn i den offentlige forvaltning.

Henstilling 11: Med udgangspunkt i analyser af tidligere sager udarbejde en køreplan, der omfatter alle relevante institutioner, med henblik på at afhjælpe mangler i efterforskningen og retsforfølgelsen af sager om korruption på højt plan, bl.a. bør der indføres en mekanisme til oplysning af offentligheden om fremskridt.

Henstilling 12: Indføre en mekanisme til oplysning af offentligheden om fremskridt med korruptionssager på højt plan, som er i dens interesse. Anklagemyndigheden bør – under hensyntagen til uskyldsformodningen – oplyse om efterforskninger og anklager. Den øverste kassationsret og justitsministeriets bør oplyse om domme samt om håndhævelse af domme.

I januar 2018 vedtog Bulgarien en omfattende reform af sin lovgivning om bekæmpelse af korruption. Den nye lov indebærer en omfattende reform af de lovgivningsmæssige rammer for forebyggelse af interessekonflikter, ulovlig berigelse og korruption. Med loven etableres et nyt overordnet agentur for korruptionsbekæmpelse, der har til opgave at kontrollere interessekonflikter og højtstående embedsmænds private aktiver, efterforske påstande om embedsmisbrug blandt sådanne embedsmænd, fremme forebyggelsen af korruption generelt samt beslaglægge og konfiskere ulovligt erhvervede aktiver. Det nye agentur er resultatet af en sammenlægning af en række allerede eksisterende institutioner og er nu fuldt ud operationelt. Det omfatter desuden et direktorat, der tidligere sorterede under statsagenturet for national sikkerhed, og det har beføjelse til at bistå retsforfølgelsen i efterforskninger af mistanker om korruption på højt plan. Selv om det ikke har uafhængige beføjelser til at foretage strafferetlig efterforskning, som er de retshåndhævende myndigheders og anklagemyndighedens ansvarsområde, har den udvidet beføjelse til at træffe overvågnings- og efterretningsforanstaltninger inden for sit kompetenceområde. Det nye agentur overtager desuden personalet, ressourcerne og beføjelserne fra den tidligere kommission for beslaglæggelse af udbytte af strafbare forhold og er nu det vigtigste agentur i Bulgarien med ansvar for beslaglæggelse og konfiskation af udbytte af strafbare forhold.

Den nye lov sikrede en høj grad af kontinuitet hvad angår personale og lovgivningsmæssige rammer. I marts valgte nationalforsamlingen gennem en konkurrencepræget procedure med to kandidater den tidligere leder af kommissionen for beslaglæggelse af udbytte af strafbare forhold til at lede det nye agentur²⁵. Vicedirektøren og de resterende medlemmer af

²⁴ Senest er der mellem justitsministeriet og anklagemyndigheden blevet etableret en ramme for koordineret opfølgning på sager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

²⁵ Et stort flertal i nationalforsamlingen bakkede op om kandidaten.

bestyrelsen blev gennem en tilsvarende procedure efterfølgende bekræftet efter forslag fra den nyligt valgte direktør. Selv om proceduren blev udført på gennemsigtig vis, gav den i loven fastsatte procedure anledning til kontroverser i forbindelse med dens vedtagelse, eftersom valget af ledelsen kræver simpelt flertal i nationalforsamlingen²⁶. Det vil derfor være vigtigt for den nye ledelse at opbygge et omdømme af uafhængighed og upartiskhed i forvaltningen af agenturets aktiviteter.

En af de største udfordringer for det nye agentur vil være at sikre en effektiv forvaltning af dets mange ansvarsområder, der strækker sig fra forebyggelse til aktiviteter forbundet med efterforskning og beslaglæggelse af aktiver. Det vil være vigtigt at sikre, at der tages behørigt hensyn til alle arbejdsområder inden for rammerne af en overordnet strategi, samtidig med der at fastholdes en klar adskillelse af opgaver, hvor det er relevant²⁷. En separat udfordring i forbindelse hermed vil være det nødvendige i på effektiv og gennemsigtig vis at oplyse offentligheden om agenturets forskellige roller, således at offentlighedens tillid til agenturets uafhængighed opbygges, og en sammenblanding af roller undgås²⁸.

For at supplere det nye agenturs fokus på højtstående embedsmænd har regeringen opdateret og præciseret de retlige rammer for de interne inspektorater i statsforvaltningen, som nu er ved at blive gennemført, herunder nye udvidede beføjelser til kontrol af offentlige ansattes interesseerklæringer og formueangivelser. Det forventes, at inspektoraterne vil få tildelt yderligere personale i løbet af de kommende måneder. De nye bestemmelser styrker også den koordinerende rolle, som hovedinspektoratet under premierministerens kontor spiller, samt præciserer reglerne for inspektørernes arbejde og kvalifikationer.

Endelig har et centralt spørgsmål, der gentagne gange er blevet fremhævet i rapporterne om mekanismen for samarbejde og kontrol, været den manglende sammenhængende resultatliste i Bulgarien over straffedomme i sager om korruption på højt plan. I 2016 foretog anklagemyndigheden en gennemgang af et udvalg af afsluttede korruptionssager med henblik på at identificere problemområder, der hindrer en vellykket retsforfølgelse i sådanne sager. Dette blev fulgt op af en række foranstaltninger, hvoraf nogle indebar en undersøgelse af eventuelle lovgivningsmæssige ændringer, til forbedring af det bulgarske strafferetssystemes kapacitet til effektivt at gribe ind over for korruption på højt plan og organiseret kriminalitet²⁹.

Bestræbelserne på at forbedre rammerne for efterforskning og retsforfølgelse i sager om korruption bør fortsætte fremover, for at Bulgarien med tiden kan vise konkrete resultater og opbygge en solid resultatliste. For at sikre ansvarlighed over for offentlige er det i denne forbindelse vigtigt, at der er gennemsigtighed i sagsforløbene. De bulgarske myndigheder er med udgangspunkt i de fremskridt, der allerede er opnået og anerkendt i rapporten fra

²⁶ Loven blev først vedtaget i december 2017, men blev vetoet af den bulgarske præsident med henvisning til en række betænkeligheder, som også oppositionen og civilsamfundsorganisationer bl.a. havde givet udtryk for. I sidste ende underkendte nationalforsamlingen vetoet og vedtog loven i januar 2018.

²⁷ Agenturet forventes at spille en central rolle i både udviklingen og videreformidlingen af en bredere strategi for bekæmpelse af korruption. Samtidig kræves der en omhyggelig forvaltning af en række yderst følsomme opgaver vedrørende korruptionsundersøgelser og procedurer for beslaglæggelse af aktiver for at beskytte fortroligheden og samtidig sikre et passende niveau af gennemsigtighed og ansvarlighed over for samfundet som helhed.

²⁸ Heri indgår behovet for at videreformidle agenturets rolle i forbindelse med retshåndhavende aktiviteter på en måde, der understreger dets uafhængighed.

²⁹ Der er en væsentlig overlapning i disse foranstaltninger med de foranstaltninger, der er omhandlet i afsnit 3.2 og 3.3 ovenfor.

november 2017, i færd med at undersøge konkrete tekniske løsninger for at stille mere gennemsigtige oplysninger til rådighed for offentligheden.

På grundlag af analysen af fjerde benchmark har Bulgarien gjort betydelige fremskridt med henstilling 9, 10, 11 og 12. De bulgarske myndigheder er nødt til at vise konkrete resultater og udarbejde en resultatliste, som skal dokumenteres ved hjælp af endelige afgørelser i sager om korruption på højt plan. De nye institutionelle rammer for bekæmpelse af korruption skal fortsat overvåges for at konsolidere de opnåede fremskridt.

3.5 Femte benchmark: Korruption generelt, herunder i lokalforvaltningerne og ved grænserne

Henstilling 13: *Foretage en ekstern gennemgang af den forudgående kontrol af udbudsprocedurer og opfølgningen herpå, herunder efterfølgende kontrol, samt af de tilfælde af interessekonflikter eller korruption, der er blevet opdaget, og af de afhjælpende foranstaltninger, der er truffet for at afhjælpe de konstaterede mangler.*

Henstilling 14: *Træffe risikobaserede foranstaltninger til at bekæmpe korruption på lavere niveau i højrisikosektorer i den offentlige forvaltning, idet der med fordel kan ses på det arbejde, der er gjort i indenrigsministeriet. Fortsætte det arbejde, der er sat i værk i indenrigsministeriet.*

Henstilling 15: *Indføre en mekanisme til oplysning af offentligheden om gennemførelsen af den nationale strategi for korruptionsbekæmpelse, som dækker resten af den periode, hvori strategien skal gennemføres.*

Som led i en omfattende reform af systemet for offentlige udbud i de seneste år har Bulgarien indført et nyt system til forudgående kontrol af udbudsprocedurer for at gøre kontrollen mere effektiv og styrke opfølgningen herpå. Da dette er et centralt risikoområde, blev det i rapporten fra januar 2017 henstillet at foretage en ekstern gennemgang af den måde, hvorpå det nye system fungerer, for at kontrollere systemets effektivitet og identificere eventuelle mangler. De bulgarske myndigheder har nu iværksat gennemgangen. Den foretages i samarbejde med Verdensbanken og forventes afsluttet inden udgangen af 2019. Dette ville udgøre et vigtigt skridt i retning af at gøre korruption mere vanskelig i forbindelse med offentlige udbudsprocedurer.

I 2017 indledte det nationale råd for korruptionsbekæmpende politikker en revision af de sektorvise planer for korruptionsbekæmpelse for de væsentligste højrisikosektorer i hele statsforvaltningen. Som opfølgning på denne revision vedtog rådet horisontale retningslinjer for videreudviklingen af planerne. Formålet med dette arbejde er at udbrede god praksis, dels på grundlag af erfaringen fra indenrigsministeriet, der siden 2015 har udarbejdet et omfattende program med målrettede foranstaltninger til bekæmpelse af korruption³⁰. Med de nye retningslinjer udstikkes en klarere ramme for det forebyggende arbejde i de forskellige offentlige forvaltninger, idet der opstilles en klar ansvarsfordeling samt standarder for fastlæggelse af foranstaltninger, opfølgning og rapportering. Denne ramme er nu ved at blive gennemført i statsforvaltningen³¹.

³⁰ Denne indsats videreføres inden for indenrigsministeriet, bl.a. med henblik på at bekæmpe korruption ved grænserne, idet toldmyndighederne også inddrages.

³¹ I marts 2018 blev første runde af planerne for bekæmpelse af korruption vedtaget i overensstemmelse med de nye retningslinjer.

Det nationale råd for korruptionsbekæmpende politikker vedbliver med at fastlægge den overordnede retning for disse bestræbelser og udgør samtidig et vigtigt forbindelsesled til regeringen, civilsamfundet og retsvæsenet. Det er ligeledes det vigtigste forum for den overordnede overvågning og evaluering hvad angår gennemførelsen af den nationale strategi for bekæmpelse af korruption³².

På grundlag af analysen af femte benchmark har Bulgarien gjort betydelige fremskridt med henstilling 13, 14 og 15. Overordnet set bør de bulgarske myndigheder på længere sigt fortsat følge op på disse spørgsmål for at kunne fremvise konkrete resultater.

3.6 Sjette benchmark: Organiseret kriminalitet

Henstilling 16: *Indføre en mekanisme til oplysning af offentligheden om fremskridt med sager om organiseret kriminalitet, som er i dens interesse. Anklagemyndigheden bør – under hensyntagen til uskyldsformodningen – oplyse om efterforskninger og anklager. Den øverste kassationsret og justitsministeriets bør oplyse om domme samt om håndhævelse af domme.*

Henstilling 17: *Vedtage de ændringer af loven om beslaglæggelse af udbytte af strafbare forhold og sikre, at kommissionen for beslaglæggelse af udbytte af strafbare forhold fortsat arbejder uafhængigt og effektivt.*

I tidligere rapporter har man anerkendt de fremskridt, der er gjort med hensyn til organiseret kriminalitet i Bulgarien, men visse udestående spørgsmål, der skal overvåges, blev ligeledes fremhævet. Det første spørgsmål var at indføre et system til sikring af gennemsigtighed i forbindelse med oplysning om fremskridt, når det kommer til organiseret kriminalitet. Visse fremskridt blev allerede anerkendt i rapporten fra november 2017, og der arbejdes fortsat herpå, bl.a. på sager om korruption på højt plan³³.

Det andet spørgsmål drejede sig om lovgivningen om beslaglæggelse af aktiver, der skal revideres for at sikre, at systemet for beslaglæggelse og konfiskation af udbytte af kriminelle forhold overordnet set fungerer efter hensigten. Disse ændringer er foretaget og gennemført i de nye lovgivningsmæssige rammer, der blev vedtaget i begyndelsen af 2018.

På grundlag af analysen af sjette benchmark bekræfter denne rapport konklusionen fra november 2017, nemlig at Bulgarien har gjort betydelige fremskridt med henstilling 16 samt gennemført henstilling 17. Sjette benchmark kan betragtes som midlertidigt opfyldt.

4. KONKLUSION

I de 12 måneder, der er gået siden november 2017, har Bulgarien fortsat bestræbt sig på at gennemføre de henstillinger, som blev fremsat i rapporten fra januar 2017.

I overensstemmelse med vurderingen i denne rapport er Kommissionen af den opfattelse, at flere henstillinger allerede er blevet gennemført, og at en række andre henstillinger næsten er blevet gennemført. På grundlag heraf har Kommissionen konkluderet, at første, anden og sjette benchmark kan betragtes som midlertidigt opfyldt. Da der i visse tilfælde stadig kan forventes visse fremskridt, er det for at bekræfte denne vurdering nødvendigt at fortsætte

³² Rådet samler alle de relevante offentlige myndigheder og ledes af en national koordinator for bekæmpelse af korruption, der i øjeblikket er vicepremierministeren med ansvar for retsreformen.

³³ Se også afsnit 3.4 ovenfor.

overvågningen. Kommissionen er overbevist om, at Bulgarien vil være i stand til at efterleve alle de resterende henstillinger.

Som målrettet opfølgning på de resterende henstillinger vil Bulgarien tage et vigtigt skridt i retning af en løsning på mange af de udfordringer, landet står over for. Bulgarien er nødt til fortsat at udarbejde en liste over konkrete resultater for at konsolidere de opnåede fremskridt. Denne positive udvikling bør fastholdes som led i mekanismen for samarbejde og kontrol og bør efter afviklingen af mekanismen fortsat overvåges af de bulgarske myndigheder. Det er vigtigt, at de bulgarske myndigheders rapportering er gennemsigtig, og at der foretages offentlig og borgerlig kontrol, hvis overvågningen skal gøres til en fast del på nationalt plan, og hvis de nødvendige garantier for vedvarende fremskridt og reformer skal sikres.

Kommissionen vil fortsat overvåge og følge fremskridtene nøje samt foretage en yderligere vurdering af fremskridtene inden udløbet af denne Kommissions mandatperiode. Kommissionen forventer, at dette vil føre til en afvikling af mekanismen for samarbejde og kontrol for Bulgarien. I overensstemmelse med dette mål opfordrer Kommissionen Bulgarien til at videreføre denne positive udvikling for at få gennemført de resterende henstillinger.