



Bruxelles, den 15.11.2017  
COM(2017) 750 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**om Bulgariens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol**

{SWD(2017) 700 final}

**DA**

**DA**

## 1. INDLEDNING

Mekanismen for samarbejde og kontrol blev etableret i forbindelse med Bulgariens tiltrædelse af Unionen i 2007<sup>1</sup> og havde til formål at afhjælpe manglerne i retsreformen og i bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet. Siden da har rapporterne som led i mekanismen for samarbejde og kontrol beskrevet de fremskridt, der er gjort, og de har haft til formål at målrette de bulgarske myndigheders indsats gennem specifikke henstillinger. Som Rådet<sup>2</sup> har præciseret, ophører mekanismen for samarbejde og kontrol, når alle seks benchmark for Bulgarien er nået tilfredsstillende.

I rapporten om mekanismen for samarbejde og kontrol<sup>3</sup> fra januar 2017 gjorde Kommissionen status over resultater og udestående problemer, og den beskriver, hvilke skridt der endnu skal tages for at opfylde de mål, der blev sat med mekanismen for samarbejde og kontrol. Til det formål fremsatte Kommissionen 17 vigtige henstillinger, som, såfremt de efterleves, vil betyde, at mekanismen for samarbejde og kontrol kan afvikles. Henstillingerne i rapporten fra januar 2017 kan derfor anses for at være tilstrækkelig fyldestgørende til, at mekanismen kan afvikles, medmindre den positive udvikling helt tydeligt skulle vise sig at vende. Det understreges i rapporten, at afviklingstempoet afhænger af, hvor hurtigt Bulgarien kan efterleve henstillingerne og opnå varige resultater.

På dette tidspunkt i processen handler denne rapport derfor om, hvilke fremskridt der er gjort med at følge op på de henstillinger, der er fremsat i rapporten fra januar 2017. Som i tidligere år er rapporten et resultat af en grundig analyse foretaget af Kommissionen i tæt samarbejde med de bulgarske institutioner og med input fra civilsamfundet og andre berørte parter, herunder andre medlemsstater.

I talen om Unionens tilstand fra september 2017 understregede Kommissionens formand Jean-Claude Juncker vigtigheden af retsstatsprincippet og domstolenes uafhængighed<sup>4</sup>, som gælder alle EU-medlemsstater og ikke blot dem, der er omfattet af mekanismen for samarbejde og kontrol.

På baggrund af analysen af Bulgariens fremskridt siden mekanismen for samarbejde og kontrol blev indført i 2007, og de fremskridt, der er gjort siden rapporten fra januar 2017, er Kommissionens fortsat af den mening, at Bulgarien burde være i stand til at efterleve de resterende henstillinger inden for nær fremtid, forudsat at der den rette politiske styring og vilje til at gå videre med reformen. Analysen understreger, hvor vigtigt det er at tage fat på de resterende problemer, idet det gode samarbejde mellem institutionerne skal bevares.

Kommissionen har til hensigt at vurdere fremskridtet ved udgangen af 2018 og er villig til at yde yderligere bistand, hvis det kan bidrage til, at fremdriften fastholdes, og at mekanismen dermed kunne afvikles.

---

<sup>1</sup> Ministerrådets konklusioner af 17. oktober 2006 (13339/06); Kommissionens beslutning af 13. december 2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Bulgariens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmark på områdernes retsreform og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet (K(2006) 6570 endelig).

<sup>2</sup> Råds konklusioner om mekanismen for samarbejde og kontrol.

<sup>3</sup> COM(2017) 43 final, 25.1.2017.

<sup>4</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_da.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_da.htm)

## 2. DEN GENERELLE SITUATION

Som anført i rapporten fra januar 2017 har den politiske uro påvirket evnen til at gennemføre reformer. Der kom en ny regering i maj<sup>5</sup>. Da den nye regering var på plads, blev initiativerne på de forskellige områder, som var sat i værk under den tidligere regering i 2016, genoptaget, hvilket gjorde det muligt at komme videre med en vis form for politisk kontinuitet, idet den tidligere regerings indsats blev videreført. Den nye regering viste vilje til at indhente det forsømte ved at gå meget hurtigt frem med lovgivningsinitiativer og sigte på at få afsluttet en række vigtige reformer inden årets udgang. I visse tilfælde har enkelte berørte parter udtrykt bekymring over kvaliteten af lovgivningen eller over deres manglende inddragelse i processen<sup>6</sup>. Der er stadig vigtige lovgivningsinitiativer under udarbejdelse eller overvejelse, og det er vigtigt for det videre arbejde, at offentligheden og de berørte parter høres. Det er Kommissionens opfattelse, at åbne lovgivningsprocesser, som bygger på principper om bedre regulering, er en forudsætning for, at reformen holder også på længere sigt.

De seneste begivenheder i nationalforsamlingen har igen sat fokus på følgerne af en uforudsigelig lovgivningsmæssig beslutningsproces. I juli blev en pakke af udkast til forslag om ændring af loven om retssystemet sat på nationalforsamlingens dagsorden af parlamentsmedlemmerne uden nogen offentlig debat eller høring af de berørte parter. Udkastene til ændringer mødte stor kritik, da de af mange inden for retsvæsenet og i civilsamfundet blev anset for at være et direkte angreb på retsvæsenets uafhængighed. Selv om de mest vidtrækkende ændringer blev trukket tilbage inden den endelige afstemning<sup>7</sup>, blev nogle af de ændringer, der blev vedtaget, kritiseret for potentielt at undergrave dommernes uafhængighed, og de anses af nogle for potentielt at være forfatningsstridige<sup>8</sup>. I starten af oktober blev der på sammen måde igen fremlagt udkast til ændringer af loven om retssystemet af individuelle parlamentsmedlemmer uden offentlig debat eller høring af de berørte parter, og ændringerne blev igen blev kritiseret af observatører for at være i strid med vigtige dele i 2016-reformerne<sup>9</sup>. Bulgarien bør sikre, at retsreformerne er uigenkaldelige og troværdige, ved at skabe et miljø af gensidig tillid og samarbejde mellem institutionerne, da det er en forudsætning for, at gennemførelsen af reformerne bliver vellykket. Selv om der helt klart er behov for at fremskynde reformen, bør det ikke betyde, at høringsprocedurerne tilsidesættes, da det kan skabe usikkerhed og medføre, at der ikke tages ejerskab.

---

<sup>5</sup> Den midlertidige regering, som var ved magten, indtil den nye regering blev dannet i maj, formåede at gå videre med noget af det forberedende eller administrative arbejde, men tempoet for gennemførelsen af de større lovgivningsreformer faldt.

<sup>6</sup> Se punkt 3.2. Oprettelsen i starten af 2016 af et råd, der skal rådgive om retsreformer, er et vigtigt element i gennemførelsen af retsreformstrategien fra 2014. Rådet spillede via den direkte inddragelse af berørte parter i udarbejdelsen af ændringerne en vigtig rolle for sikringen af, at der er bred offentlig støtte til de store lovgivningsændringer, der blev vedtaget i 2016. I 2017 resulterede ønsket om at se hurtige resultater i visse tilfælde i, at fremgangsmåden var mindre åben, hvilket påvirkede modtagelsen af reformerne blandt de berørte parter i retsvæsenet og civilsamfundet.

<sup>7</sup> Nogle af udkastene til ændringer ville bl.a. have begrænset dommernes faglige organisationers adgang til udenlandsk finansiering. De endte dog med at blive trukket tilbage.

<sup>8</sup> Der er bl.a. tale om ændringer med henblik på en obligatorisk suspendering af dommere, som underkastes en strafferetlig efterforskning uden ret til appel, og som kræver, at dommere skal oplyse deres medlemskab af en faglig organisation. Det blev påpeget, at i Bulgarien kunne sådanne bestemmelser enten misbruges eller uforsættligt resultere i pres på dommere. Det første element nævnt ovenfor blev også kritiseret i en nyere udtalelse fra Venedigkommissionen (se henvisning i fodnote 10). Som følge af kritikken vedtog Bulgarien den 27. oktober yderligere ændringer, som afhjælper nogle af de betænkeligheder, der er givet udtryk for.

<sup>9</sup> Disse ændringer havde til formål at tillade, at dommere kan flyttes til andre domstole i længere perioder, samt at indføre resultatbaseret aflønning af dommere i specialretter og den offentlige anklagemyndighed, som beskæftiger sig med korruption på højt plan og organiseret kriminalitet.

I den dømmende magt har det nyligt valgte øverste retsråd nu en chance for at vende den generelt negative debat, der har hersket i dommerstanden under det tidligere øverste retsråd, hvor en tydelig opsplittning og generel mistillid har været til skade for en upartisk beslutningsproces. De seneste reformer har uden tvivl medført forbedringer, navnlig oprettelsen af særskilte kamre i det øverste retsråd for henholdsvis dommere og anklagemyndighed. Den tvivl, der hersker om risikoen for uberettiget indflydelse på dommere gennem det øverste retsråd, kan dog undergrave indtrykket af en uafhængig beslutningsproces i denne vigtige institution<sup>10</sup>. I forbindelse med sammensætningen af det nye højeste retsråd er det derfor vigtigt at skabe de rette betingelser for en åben debat og gennemsigtighed, når der skal træffes vigtige afgørelser, således at tilliden genskabes blandt dommere og offentligheden, hvilket er afgørende for et velfungerende retsvæsen.

### **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: Domstolenes 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.

Det vigtigste fremskridt i år hvad angår retsvæsenet er valget af det nye øverste retsråd, som tiltrådte den 3. oktober. Valget af den del af medlemmerne, som retsvæsenet indstiller, blev gennemført i juni i overensstemmelse med princippet "én dommer, én stemme", som Kommissionen tidligere har fremhævet, og på trods af visse betænkeligheder, som kom til udtryk under valget, anses processen generelt for at være forløbet på en fair måde. Det var en stor forbedring i forhold til valget af det forrige øverste retsråd i efteråret 2012<sup>11</sup>. Valget af den del af medlemmerne, som vælges af parlamentet, blev gennemført af nationalforsamlingen den 20. september, og de valgte kandidater fik mere end det krævede flertal på to tredjedele. Der blev rejst kritik i medierne og civilsamfundet om, at resultatet var forudbestemt ved hjælp af aftaler mellem de største politiske partier, og at det med en noget

<sup>10</sup> De strukturelle svagheder i det bulgarske system, som stadig gør sig gældende, og som ligger til grund for sådanne bekymringer, blev for nylig påpeget i rapporter fra Venedigkommissionen og Sæmmenslutningen af Stater mod Korruption (Greco - som blev oprettet i 1999 af Europarådet for at overvåge efterlevelsen af organisationens standarder for korruptionsbekæmpelse), se Grecos rapport om Bulgariens efterlevelse fra juni 2017 (<https://www.coe.int/en/web/greco/-/bulgaria-publication-of-the-fourth-round-compliance-report>) og Venedikommisionens udtalelse om Bulgarien fra oktober 2017 ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)018-e)).

<sup>11</sup> I den rapport, der blev udarbejdet i januar 2014 som led i mekanismen for samarbejde og kontrol, beklagede Kommissionen, at valget af den del af medlemmerne, der vælges af dommerstanden, led under beslutningen om ikke at tillade, at dommere udnævner medlemmerne direkte (COM(2014) 36 final).

tynd debat ikke afspejlede en åben vurdering af kandidaternes indbyrdes fortrin.<sup>12</sup> En særlig kritik gik på, at der i forbindelse med den forudgående offentlige høring i udvalget for retlige anliggender ikke var afsat tid nok til at behandle kritiske spørgsmål fra civilsamfundet, selv om disse var modtaget og offentliggjort på nationalforsamlingens websted. Generelt viste valgene til det nye øverste retsråd dog fordelene ved de nye lovgivningsmæssige rammer, som blev indført i 2016. Det er nu op til det nye øverste retsråd at vise sin uafhængighed i praksis ved at opnå resultater i form af upartisk og professionel beslutningstagning på vigtige områder.

Det øverste retsråd har et stort ansvar for at udnævne personer til høje stillinger i retsvæsenet. Det er vigtigt at se, at sådanne beslutninger træffes gennemsigtigt og på grundlag af merit. Udnævnelsen af den nye formand for den øverste forvaltningsdomstol var en særlig vigtig beslutning i 2017. Selv om beslutningen skulle have været taget af det nysammensatte øverste retsråd, besluttede det aftrædende øverste retsråd at vælge en kandidat den 11. september og få vedkommende bekræftet af republikkens præsident.<sup>13</sup> Præsidenten afviste imidlertid kandidaten med den begrundelse, at det ville være mere legitimt, hvis udnævnelsen blev foretaget af det nye øverste retsråd. Det gav det nye øverste retsråd mulighed for at genoverveje udnævnelsen på et møde den 19. oktober, hvor valget af den pågældende kandidat blev bekræftet ved en ny afstemning med et stort flertal.

Den anden vigtige institution, der er oprettet i henhold til forfatningen, og som skal sikre dommerstandens uafhængighed, er inspektoratet. Forfatningsmæssige ændringer, som trådte i kraft i 2015, gav inspektoratet større beføjelser på vigtige områder såsom integritet, herunder kontrol af interessekonflikter og af dommers private formue, samt en mere central rolle i forberedelsen af disciplinærsager. Selv om de endelige afgørelser i sådanne sager stadig træffes af det øverste retsråd, er sådanne beføjelser unægteligt meget kontroversielle – det øverste retsråds afgørelser i disciplinærsager har tidligere givet anledning til kontroverser – og de skal derfor udøves med stor omtanke. På denne baggrund blev det i rapporten fra januar 2017 henstillet, at de bulgarske myndigheder benytter ekstern ekspertise for at forbedre den måde, hvorpå det nye inspektorat og det disciplinære system fungerer rent praktisk<sup>14</sup>. I oktober vedtog Venedigkommissionen en udtalelse om Bulgarien, som indeholder vigtige elementer, der kunne danne grundlaget for en yderligere vurdering i forbindelse med en sådan revision<sup>15</sup>.

På grundlag af en analyse af henstilling 1, 2 og 3 har Bulgarien generelt set gjort yderligere fremskridt med første benchmark. Der er dog visse dele af henstilling 2 og 3, der endnu ikke er bragt i orden, og som vil kræve yderligere opfølgning i de kommende måneder.

---

<sup>12</sup> Især i betragtning af at nationalforsamlingen stadig vælger en stor andel af medlemmerne af dommernes kammer: samme antal som de dommere, der vælges af deres ligestillede.

<sup>13</sup> Ifølge den bulgarske forfatning er det præsidenten, der udnævner formændene for de to øverste domstole samt for anklagemyndigheden på forslag af det øverste retsråd. Præsidenten kan afvise en kandidat én gang, men kan ikke blokkere valget anden gang.

<sup>14</sup> Den bulgarske regering har udtrykt interesse i at få bistand fra Strukturreformtjenesten til arbejdet med inspektoratet.

<sup>15</sup> Se henvisning i fodnote 10.

### 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.*

Hvad angår strafferetsplejen vedtog nationalforsamlingen en pakke af ændringer af strafferetsplejeloven i juli. Disse forslag har til formål at tackle forsinkelser i strafferetlige sager, bl.a. ved at begrænse domstolenes mulighed for at sende sager tilbage til anklagemyndigheden af formelle grunde. Selv om mange af ændringerne stemmer overens med de forslag, der blev fremsat allerede i efteråret 2016, blev der givet udtryk for bekymring over, at den endelige pakke blev presset hurtigt igennem i nationalforsamlingen uden megen tid til nogen større debat med dommerstanden, hvilket betyder, at nogle problemstillinger er uafklarede. En følge af disse nyligt vedtagne ændringer er, at kompetencen i korruptionssager, hvor embedsmænd på højt plan – bl.a. ministre, parlamentsmedlemmer og dommere – er involveret, overdrages til specialretten for organiseret kriminalitet. Den meget korte frist for gennemførelsen af denne ændring har skabt organisatoriske udfordringer<sup>16</sup>. Som nævnt i rapporten fra januar skal sådanne ændringer forberedes meget omhyggeligt, og de skal ledsages af grundige analyser af behovet for ressourcer og af de eventuelle juridiske konsekvenser af ændringerne. Derudover blev den ændrede strafferetsplejelov ledsaget af specifikke ændringer af loven om retssystemet, som giver en ny mulighed for at fjerne dommere fra embedet, hvilket Venedigkommissionen har udtrykt betænkelighed ved<sup>17</sup>. Generelt forventes virkningerne af de endnu nye ændringer at blive afspejlet i resultaterne af sagerne, i takt med at de forskellige bestemmelser gennemføres i praksis.

Der er arbejdsgrupper under justitsministeriet, som med teknisk input fra bl.a. anklagemyndigheden ser på mulighederne for lovgivningsændringer på en række andre områder for at ændre strafferetsplejeloven og strafferetten og dermed afhjælpe de problemer, der er påpeget i forbindelse med benchmark tre og fire<sup>18</sup>. De muligheder, der overvejes, er af eksperter og de bulgarske myndigheder karakteriseret som værende relevante for en mere effektiv efterforskning og retsforfølgelse i forbindelse med alvorlige lovovertrædelser med tilknytning til korruption og organiseret kriminalitet. En forudsætning for at skabe den nødvendige tillid til denne proces i den brede offentlighed og få dommerstandens accept af de foreslåede ændringer er dog, at grundlæggende ændringer af strafferetten gennemføres på en gennemsigtig måde efter en offentlig debat blandt aktører i retsvæsenet og høring af civilsamfundet. Det er ikke kun indholdet af lovgivningsændringerne, men også den måde, hvorpå de udarbejdes og vedtages, der har betydning for, at der opnås varige fremskridt.

Generelt har Bulgarien taget konkrete skridt til at efterleve henstilling 4 for at opfylde målene i andet benchmark. Der er allerede vedtaget en række ændringer af strafferetsplejeloven, og flere lovgivningsforslag er under udarbejdelse i forbindelse med tredje og fjerde benchmark, bl.a. vedrørende strafferetten. Hvis gennemførelsen af reformerne skal lykkes, kræver det

<sup>16</sup> I tydelig forbindelse med de vedtagne ændringer blev der i nationalforsamlingen foreslået yderligere udkast til ændringer af loven om retssystemet i starten af oktober uden forudgående debat eller konsultation. Dette blev kritiseret for at sætte spørgsmålstegn ved dele af reformer, der tidligere var blevet vedtaget, og for at skabe nye problemer. Ændringerne blev ikke desto mindre vedtaget af nationalforsamlingen den 27. oktober.

<sup>17</sup> Se fodnote 8.

<sup>18</sup> Se punkt 3.3 og 3.4.

omhyggelig forberedelse og opfølgning samt offentlig debat og høring af de relevante aktører i retsvæsenet og civilsamfundet.

### 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.

Fire henstillinger i januar 2017-rapporten havde til formål at øge statsapparatets ansvarlighed og samarbejdet mellem institutioner. Målet var at få samfundet til at tage omfattende ejerskab for reformprocessen og derved gøre denne uigenkaldelig. Det gælder især den fortsatte reform af retsvæsenet. Selv om en vellykket gennemførelse af strategien for reformen af retsvæsenet i sidste ende afhænger af mange forskellige institutioners deltagelse, både inden og uden for retsvæsenet, spiller regeringen og det øverste retsråd en central rolle for processen, bl.a. for at skabe de overordnede rammer for offentlig debat og interinstitutionelle konsultationer. Bulgariens regering har truffet visse foranstaltninger med tilsagnet om løbende at offentliggøre rapporter om de fremskridt, der gøres med strategiens gennemførelse. Dette kunne danne grundlag for en offentlig debat og en dialog med det øverste retsråd og retsvæsenet generelt om de konkrete foranstaltninger, der skal træffes, og de specifikke mål, der skal opfyldes, for at nå de overordnede strategiske mål i 2014-strategien i perioden frem til 2020<sup>19</sup>. Det forventes, at Bulgarien i de kommende måneder går videre med denne proces i samarbejde med det nyligt valgte øverste retsråd.

En reform af retsvæsenet og indførelsen et omfattende system for digital retspleje har været på dagsordenen i nogle år, idet det tidligere øverste retsråd har udført en del af det forberedende arbejde, og der stadig udarbejdes analyser som led i et projekt, der modtager EU-støtte. Det ser stadig ud til at være et langsigtet projekt, der skal videreudvikles at det nye øverste retsråd, og som også kræver bred politisk opbakning. Der skal dog gås hurtigt videre med visse dele. Anklagemyndigheden har bl.a. allerede fremlagt en konkret model for en konsolidering af de lokale anklagemyndighedens kontorer i de 28 regioner, som ikke nødvendigvis forudsætter en tilsvarende konsolidering af de lokale domstole. Det er især vigtigt at få gjort noget ved den skæve arbejdsfordeling, der er mellem domstolene, hvor især de større domstole i hovedstaden ligger under for en større arbejdsbyrde end gennemsnittet<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Der findes en engelsk udgave af strategien på følgende link: [www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=5570](http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=5570)

<sup>20</sup> Det tidligere øverste retsråd udarbejdede en metode til analyse af arbejdsbyrden, som nu bærer frugt i og med, at den giver omfattende data om arbejdsbyrden i alle domstolene og i alle anklagemyndighedens kontorer.

Dette problem er uden tvivl et af de vigtigste punkter på dagsordenen for det nye øverste retsråd, når det kommer igang. Ud over at tildele de overbebyrdede domstole mere personale er en anden løsning at overveje muligheden for at ændre på domstolenes kompetencefordeling i bestemte typer sager. Disse muligheder er regeringen er i gang med at se på. Sådanne ændringer kræver naturligvis, at de relevante parter høres og tages med på råd, navnlig i betragtning af konsekvenserne for adgangen til retlig prøvelse.

Der blev sidste år peget på andre vigtige forslag til reformer i en analyse af den bulgarske anklagemyndighed, som blev foretaget med hjælp af Kommissionens Strukturreformtjeneste med et hold af ledende anklagere fra Tyskland, Nederlandene, Spanien og Det Forenede Kongerige. De bulgarske myndigheder – med anklagemyndigheden i spidsen og med støtte fra justitsministeriet – har som opfølgning på analysen udarbejdet en køreplan for en række tiltag. I betragtning af de komplekse forhold skal mange af tiltagene i køreplanen dog stadig omsættes til konkrete resultater, og der skal træffes afgørelser om, hvordan det skal ske<sup>21</sup>. Det vil vise sig, om der blandt de mange forskellige involverede institutioner kan opnås enighed om de ændringer, der er nødvendige for at gennemføre en grundig opfølgning på henstillingerne i rapporten fra eksperterne<sup>22</sup>.

I et særskilt initiativ i 2016 foretog anklagemyndigheden selv en analyse af Menneskerettighedsdomstolens afgørelser vedrørende ineffektiv strafferetlig efterforskning i Bulgarien. Opfølgningen på denne analyse går også fremad som led i en køreplan, som anklagemyndigheden har udarbejdet, og som er ved at blive gennemført.

Generelt har Bulgarien taget yderligere skridt til at efterleve de fire henstillinger under tredje benchmark. Fastlæggelsen af de forskellige tiltag skal dog stadig gøres færdig, og tiltagene skal omsættes til en klar plan for, hvad der konkret skal gøres på vigtige områder.

### 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 [korruptions]sager 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.

<sup>21</sup> Mange af foranstaltningerne vedrører lovgivningsmæssige ændringer i strafferetten eller i strafferetsplejen, og der er derfor et betydeligt sammenfald med de foranstaltninger, der er nævnt tidligere under andet benchmark.

<sup>22</sup> Der findes et resumé på det bulgarske justitsministeriums websted:  
<http://www.mjs.bg/Files/Executive%20Summary%20Final%20Report%20BG%2015122016.pdf>



Bekæmpelse af korruption blev fremhævet i den rapport, der blev udarbejdet i januar som led i mekanismen for samarbejde og kontrol, da det er det område, hvor Bulgarien har gjort mindst fremskridt i løbet af de ti år, mekanismen har eksisteret. Det gælder også gennemførelse af den strategi for bekæmpelse af korruption, der blev vedtaget i 2015<sup>23</sup>, og de bestræbelser, der er gjort for at få gennemført en omfattende reform af de lovgivningsmæssige rammer og få oprettet ét kontor for korruptionsbekæmpelse. Den nye regering fremlagde et revideret udkast for nationalforsamlingen den 4. oktober med det udtrykkelige formål at få denne store lovgivningsmæssige reform vedtaget inden årets udgang. Når loven er blevet vedtaget, skal den nye institution oprettes og starte sit arbejde<sup>24</sup>. Det er vigtigt, at ledelsen af den nye institution udnævnes efter en åben og gennemsigtig procedure, således at der er grundlag for, at den nye institution kan skabe tillid dels i samfundet generelt, dels blandt offentligt ansatte.

En anden vigtig følge af strategien for bekæmpelse af korruption fra 2015 er de interne tilsyn i statsforvaltningen. Disse tilsyn er ansvarlige for intern kontrol af god forvaltningsskik, men har indtil videre måtte arbejde uden klare retsregler og fælles driftsstandarder. Der blev for at styrke tilsynenes rolle fremlagt udkast til ændringer af loven om offentlig forvaltning i september 2017, som blev vedtaget af nationalforsamlingen den 12. oktober. Den nye lov skal nu omsættes til konkrete organisatoriske ændringer.

Ud over disse reformer af centrale institutioner skal Bulgarien også opnå resultater i form af effektiv efterforskning, opdagelse og retsforfølgelse i forbindelse med korruption. Mange af de problemer, der er nævnt under andet og tredje benchmark, er også relevante i denne sammenhæng. I et ønske om at sætte særligt fokus på de udfordringer, der er ved korruptionssager på højt plan, har anklagemyndigheden analyseret et udvalg af de sager, der er blevet behandlet siden 2013, for at se, hvilke erfaringerne der eventuelt kan høstes, og hvilke foranstaltninger der bør træffes for at gøre efterforskningen og sagsbehandlingen mere effektiv fremover. Der blev på grundlag af analysen udarbejdet en køreplan, som de relevante institutioner nu går videre med. Der vil ske en regelmæssig rapportering i det nationale råd for korruptionsbekæmpende politikker, som blev oprettet af den forrige regering for at samle de forskellige institutioner, der beskæftiger sig med korruptionsbekæmpende politikker, og som ledes af den nationale koordinator for korruptionsbekæmpelse<sup>25</sup>. Hvad angår de køreplaner, der er nævnt under tredje benchmark, er mange af foranstaltningerne kun beskrevet i generelle vendinger og er endnu ikke omsat til konkrete foranstaltninger.

Endelig er det vigtigt for en troværdig strategi for efterforskning og retsforfølgelse i forbindelse med korruption på højt plan, at der er nogle faste rammer for oplysning af offentligheden om fremskridt. Bulgariens øverste kassationsret har som opfølgning på henstillingen i rapporten fra januar 2017 indført en mekanisme til at holde rede med og oplyse

---

<sup>23</sup> Der findes en engelsk udgave på følgende link: [http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Bulgaria\\_Anti-corruption\\_strategy\\_-2015.pdf](http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Bulgaria_Anti-corruption_strategy_-2015.pdf)

<sup>24</sup> Det fremgik i den forbindelse af rapporten fra januar 2017, at der er en vis bekymring over, om kommissionen for beslaglæggelse af udbytte af strafbare forhold, som er et område, hvor Bulgarien har opnået gode resultater i de senere år, kan fungere effektivt inden for de nye rammer.

<sup>25</sup> Den nuværende vicepremierminister for retsreformen og minister for udenrigsanliggender er også blevet udnævnt til national koordinator for korruptionsbekæmpelse.

om korruptionssager, i takt med at de kommer gennem retssystemet. Dette kommer oven i anklagemyndighedens oplysninger om retsforfølgende tiltag i konkrete sager<sup>26</sup>.

Generelt har Bulgarien taget yderligere skridt til at efterleve de fire henstillinger i januar rapporten under fjerde benchmark. Der er dog stadig flere vigtige initiativer, som skal vedtages og gennemføres. Andre tiltag er i den indledende fase af gennemførelsen uden klart definerede konkrete handlinger.

### 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.

I rapporten fra januar 2017 anerkendes de fremskridt, der er gjort i forbindelse med offentlige udbud, og det henstilles til Bulgarien, at der foretages en ekstern evaluering af den måde, hvorpå det nye system med indledende kontrol og opfølgningen herpå fungerer. Som følge af henstillingen forlyder det, at de bulgarske myndigheder påtænker at lade en ekstern kontrahent foretage den pågældende evaluering i 2018<sup>27</sup>.

En anden del af det arbejde, der er affødt af strategien, fokuserer på indførelsen af planer for korruptionsbekæmpelse med målrettede og praktiske foranstaltninger til at forhindre korruption i forskellige sektorer i højrisikogruppen. Det nationale råd for korruptionsbekæmpende politikker besluttede i juli at indlede en revision af statsforvaltningens eksisterende sektorvise planer for korruptionsbekæmpelse for at finde ud af, om det er muligt at koordinere indsatsen på området yderligere. Revisionen forventes afsluttet inden årets udgang, hvorefter den vil skulle følges op af de forskellige sektors forvaltninger. Der er tale om et område, hvor der er behov for, at ledelsen, tilsynene og andre aktører i statsforvaltningen gør en konstant og beslutsom indsats.

Den sidste henstilling under denne benchmark har til formål at sikre fortsat offentlig debat og politisk fokus på gennemførelsen og videreudviklingen af strategien for korruptionsbekæmpelse ved hjælp af en mekanisme til oplysning af offentligheden. De bulgarske myndigheder har besluttet at videreføre det nationale råd for korruptionsbekæmpende politikker og give det til opgave regelmæssigt at foretage evalueringer og oplyse offentligheden om fremskridt.

<sup>26</sup> Med hensyn til sidstnævnte er der ikke indført nogen systematisk rapporteringsmekanisme. Anklagemyndigheden meddeler sådanne data til det øverste retsråd og justitsministeriet og oplyser også offentligheden ved hjælp af regelmæssige pressemøder.

<sup>27</sup> Med midler fra det operationelle program for god regeringsførelse under Den Europæiske Socialfond.

Generelt har Bulgarien taget skridt til at efterleve de tre henstillinger i januarrapporten under femte benchmark. På grundlag af de skridt, der er taget, bør de nødvendige foranstaltninger kunne træffes i 2018.

### 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.

Det anerkendes i rapporten fra januar 2017, at det kriminelle miljø generelt har ændret sig i løbet af de seneste ti år, idet den organiserede kriminalitet er blevet mindre synligt voldelig og udgør en mindre trussel mod samfundet end tidligere, og idet det generelle billede i Bulgarien derfor i højere grad ligner situationen i visse andre medlemsstater. Det blev desuden bemærket, at de specialiserede institutioner, som blev oprettet i 2012, er begyndt at vise konsistente resultater hvad angår endelig domfældelse i sager om organiseret kriminalitet og beslaglæggelse af udbytte af strafbare forhold.

Rapporten indeholdt ikke desto mindre nogle vigtige endelige konklusioner, der skulle styrke denne udvikling yderligere. For det første blev det henstillet at indføre et system til oplysning om sager om alvorlig kriminalitet, som gør det muligt for offentligheden og medierne at følge fremskridtet i disse sager. Denne henstilling svarer til henstillingen i sager om korruption på højt niveau, og de foranstaltninger, der bør træffes, omfatter begge henstillinger. Som anført tidligere anerkendes specialrettens og anklagemyndighedens resultater vedrørende bekæmpelse af organiseret kriminalitet i rapporten fra januar 2017. Kommissionen bemærker dog, at de seneste ændringer til strafferetsplejeloven medfører store ændringer, hvor kompetencen i sager på højt plan flyttes til specialretter. Bulgarien skal sørge for, at disse ændringer styrker det fremskridt, der allerede er gjort på området.

For det andet blev det henstillet at vedtage ændringer til loven om beslaglæggelse af udbytte af strafbare forhold for at tackle en række udfordringer, som kommissionen for beslaglæggelse af udbytte af strafbare forhold havde konstateret. Som følge af denne henstilling har de bulgarske myndigheder meddelt Kommissionen, at lovændringerne er blevet vedtaget. Kommissionen bemærker ikke desto mindre, at den nye lov om korruptionsbekæmpelse, som i øjeblikket er til behandling i nationalforsamlingen, omfatter bestemmelser om beslaglæggelse af udbytte af strafbare forhold og fastsætter, at der skal oprettes en ny institution. Som nævnt i rapporten fra januar 2017 er det vigtigt at sikre, at disse ændringer ikke rejser tvivl ved de fremskridt, der allerede er gjort på området og ved institutionernes evne til at fastholde den positive udvikling, der indtil videre er konstateret.

Generelt har Bulgarien taget skridt til at gennemføre henstilling 16 og 17 under sjette benchmark. De bulgarske myndigheder bør dog sikre, at de seneste beslutninger om organisatoriske og juridiske ændringer gennemføres på en sådan måde, at de understøtter de fremskridt, der hidtil er gjort.

#### **4. KONKLUSION**

Der er opnået flere positive resultater i de ni måneder, der er gået siden udarbejdelsen af rapporten fra januar 2017 med henstillinger til, hvordan benchmarkene i mekanismen for samarbejde og kontrol skal nås. Politisk uro har medført nogen forsinkelse i gennemførelsen af reformerne tidligere på året, men siden maj har reformprocessen igen taget fart, selv om de endelige resultater endnu ikke foreligger, navnlig på områder, hvor der kræves lovgivningsmæssig reform og en indsats fra regeringens side, såsom bekæmpelsen af korruption. Inden for retsvæsenet er der også sket en stor udvikling i år, bl.a. med valget af det nye øverste retsråd, hvoraf man bør begynde at se virkningen i det kommende år.

I denne rapport konstateres det, 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.

Kommissionen opfordrer Bulgarien til at træffe de nødvendige foranstaltninger og efterleve samtlige henstillinger, og den vil i slutningen af 2018 igen se på, hvilke fremskridt der er gjort.