



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 18.7.2012
COM(2012) 411 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om Bulgariens fremskridt inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol

{SWD(2012) 232 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om Bulgariens fremskridt inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol

I. Mekanismen for samarbejde og kontrol: Støtte til Bulgarien i forbindelse med reformen af retsvæsenet og bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet

I tiden op til Bulgariens tiltrædelse af EU i 2007 blev der opnået enighed om, at det var nødvendigt med en yderligere indsats på en række vigtige områder for at afhjælpe manglerne i retsreformen og bekæmpe korruption og organiseret kriminalitet. Det førte til oprettelsen af en ramme for støtte til Bulgarien og overvågning af fremskridtene på disse områder, nemlig mekanismen for samarbejde og kontrol¹. Der blev fastsat seks benchmarks, der omfattede domstolenes uafhængighed og retsvæsenets ansvarlighed, åbenhed i retsprocedurene, effektivitet i retsvæsenet, retsforfølgning af korruption på højt niveau, bekæmpelse af korruption i den offentlige sektor og bekæmpelse af organiseret kriminalitet. I beslutningen blev der fastsat bestemmelse om, at Kommissionen regelmæssigt skulle rapportere om fremskridtene på disse områder, og at mekanismen for samarbejde og kontrol skulle fortsætte, indtil målene herfor var nået og alle seks benchmarks opfyldt på tilfredsstillende vis².

I denne rapport vurderes det her fem år senere, om målene for mekanismen for samarbejde og kontrol er blevet nået. Vurderingen er frugten af analyser som fastsat i den tekniske rapport, der ledsager denne rapport, idet der gøres status over, hvad der er nået indtil nu, og hvad der endnu mangler at blive nået. Der ses nærmere på det arbejde, der har pågået de seneste fem år, den lovgivning og de instrumenter, der er blevet indført, og de resultater, der er nået. I denne femårige periode har der været tidspunkter, hvor der er sket hurtige fremskridt, og andre tidspunkter, hvor det er gået tilbage. Samarbejdet har været aktivt i nogle faser, mens der har været andre tidspunkter, hvor der blev lagt afstand til eller gjort modstand mod mekanismen for samarbejde og kontrol. Kommissionen er overordnet set overbevist om, at mekanismen for samarbejde og kontrol i høj grad har bidraget til reformerne i Bulgarien. I denne rapport ses der bl.a. nærmere på reformprocessens varige og uigenkaldelige resultater, bl.a. om ejerskabet herfor er tilstrækkeligt fastlagt til at bevare kursen i reformprocessen.

Landene i Den Europæiske Union præges af den høje indbyrdes afhængighed. Retsstaten er en af de grundlæggende værdier i EU, og der er en stærk fælles interesse heri, som afspejles i den interesse, den offentlige mening i Bulgarien har i disse spørgsmål³. En Eurobarometerundersøgelse har vist, at 96 % af bulgarene mener, at korruption og organiseret kriminalitet udgør et stort problem i deres land, og 92 % mener det samme, hvad

¹ Ministerrådets konklusioner af 17.10.2006 ((13339/06). Kommissionens beslutning 2006/929/EF af 13.12.2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Bulgariens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet (C(2006) 6570 endelig).

² Der blev også fastsat bestemmelse om muligheden for at indføre en sikkerhedsmekanisme, som endnu ikke er blevet anvendt.

³ Konklusionerne af Det Europæiske Råds møde den 28.-29.6.2012 indeholder et løfte fra EU om inden for rammerne af vækst- og beskæftigelsespagten at tage fat på at løse problemet med de lange ventetider i retssystemet som en del af moderniseringen af den offentlige forvaltning (Det Europæiske Råds konklusioner af 29.6.2012, s. 9).

angår manglerne i retsvæsenet. I samme undersøgelse blev det også konkluderet, at 76 % af bulgarerne finder, at EU bør spille en rolle ved løsningen af disse problemer⁴.

I medfør af mekanismen for samarbejde og kontrol kræves det ikke af Bulgarien, at landet opnår højere standarder end dem, der eksisterer i andre medlemsstater. Formålet med mekanismen er at opnå standarder, der er sammenlignelige med standarderne i andre medlemsstater, hvilket støttes af 78 % af bulgarerne⁵. Når det drejer sig om at vurdere, hvilke resultater Bulgarien har opnået siden tiltrædelsen, udgør situationen i andre medlemsstater en vigtig faktor. Kommissionen anvender i denne rapport referencepoint og sammenlignende indikatorer, når der findes sådanne⁶. For at sammenligne de fremskridt, der er gjort i Bulgarien, med situationen i andre medlemsstater, benyttede Kommissionen sig også af højtstående eksperter fra en række vigtige erhverv, der er beskæftiget med disse problemer⁷.

Der er siden 2007 blevet stillet ca. 41 mio. EUR til rådighed på EU-budgettet (via strukturfondene) til støtte for retsreformen i Bulgarien. I midten af 2012 var der opnået enighed om 25 projekter med et budget på 13,6 mio. EUR på områderne uddannelse, udvikling af de menneskelige ressourcer, kapacitetsopbygning og teknisk bistand. Samtidig har flere medlemsstater støttet Bulgarien med bilaterale projekter på alle områder af retsreformen, herunder reform af politiet, bekæmpelse af korruption og bekæmpelse af organiseret kriminalitet⁸.

II. Analyse af fremskridtene inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol i tidsrummet 2007-2012

Kommissionens overordnede vurdering af fremskridtene inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol siden Bulgariens tiltrædelse af EU viser, at der er sket store fremskridt i den grundlæggende lovgivning. Bulgariens regering har vist stærk politisk vilje til at opnå store og vedvarende reformer. Udfordringen er nu at afhjælpe visse vigtige strategiske mangler og sikre en effektiv gennemførelse. Viljen i det bulgarske samfund til at gennemføre de reformer, der er blevet holdt øje med via mekanismen for samarbejde og kontrol, har varieret, og det er nødvendigt med en mere ensartet gennemførelse for at få de forskellige foranstaltninger til at hænge sammen. En sådan mere ensartet reformkurs ville være den bedste indikator for, at reformprocessen er varig og uigenkaldelig.

Bulgarien har siden 2007 lagt op til en række vigtige retlige og forfatningsmæssige reformer. Selv om de er ufuldstændige, har de medført, at der er etableret vigtige og undertiden nyskabende strukturer, navnlig for at fremme specialiseringen i løsningen af de bestående problemer. Vigtige institutioner såsom det øverste retsråd og dets retsinspektorat er begyndt at fungere. Der er foretaget omfattende investeringer i strukturer til bekæmpelse af organiseret kriminalitet, hvilket har ført til oprettelsen af specialiserede organer inden for retsvæsenet og politiet, og der er taget et stort skridt hen imod at forbedre den retlige ramme for konfiskation af aktiver og et vellykket samarbejde med andre medlemsstater.

⁴ Flash Eurobarometerundersøgelse foretaget af Kommissionen i Bulgarien i maj 2012 (Flash Eurobarometer 351 "The Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania", som kan ses på: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

⁵ Flash Eurobarometer 351.

⁶ Referencepointene omfatter Europarådets, OECD's og FN-organernes arbejde.

⁷ Der var i 2012 tale om ledende eksperter fra Frankrig, Tyskland, Irland, Polen, Spanien, Slovenien og Det Forenede Kongerige.

⁸ Den tekniske rapport, s. 36.

Denne retlige rammes potentiale er dog endnu ikke blevet udnyttet fuldt ud. Det øverste retsråd har fået vidtrækkende beføjelser til at forvalte og lede retsvæsenet. Disse beføjelser er ikke blevet anvendt effektivt i forbindelse med forvaltningen af domstolenes personale på grundlag af fortjeneste og integritet eller til at fremme ensartetheden i domstolenes arbejde og deres uafhængighed, som den offentlige tillid til det afhænger af.

Der mangler fortsat at blive fastlagt en strategi, der kan sætte kursen, hvilket har hindret, at der er gjort fremskridt. Mange institutioner har truffet en række nyttige foranstaltninger. Disse foranstaltningers begrænsede omfang inden for disse institutioner og manglen på en koordineret strategi tyder på, at der fortsat kan stilles spørgsmålstejn ved reformkursen. I de fem år, mekanismen for samarbejde og kontrol har eksisteret, har forskellige regeringer og parlamenter lagt forskellig vægt på disse problemer og i forskellig grad været opsat på at nå resultater. Der blev vedtaget en handlingsplan for reformen af retsvæsenet i 2010. En række grundlæggende principper såsom domstolenes uafhængighed er ikke altid fuldt ud blevet respekteret. Manglen på en ensartet kurs betyder, at reformprocessen ikke har skabt det momentum, der er behov for, for at den bliver en accepteret del af Bulgariens udvikling.

Denne konklusion styrkes af det forhold, at mange vigtige foranstaltninger først og fremmest synes at være blevet truffet som følge af pres udefra. Mekanismen for samarbejde og kontrol har spillet en central rolle i denne proces, og det anerkendes af den offentlige mening i Bulgarien⁹. Den har været med til at holde fast i reformkursen i pressede situationer og fremme ændringer, hvortil der kræves mod for at udfordre særinteresser. Det forhold, at det stadig er nødvendigt med pres udefra, rejser tvivl om, hvorvidt forandringerne er varige og uigenkaldelige.

Ejerskabet til og gennemførelsen af reformerne er derfor stadig vigtige elementer i forbindelse med opfyldelsen af benchmarkene for mekanismen for samarbejde og kontrol. De er afgørende for, at reformen giver varige og uigenkaldelige resultater. Udnævnelsen af det nye øverste retsråd og den nye statsadvokatur og deres arbejde vil blive en af indikatorerne for, hvor bæredygtige reformerne er.

II.1 Retsreformen i tidsrummet 2007-2012

Benchmark 1: Vedtage forfatningsændringer, der fjerner enhver tvetydighed med hensyn til domstolenes uafhængighed og retsvæsenets ansvar.

Benchmark 2: Sikre større åbenhed og effektivitet i retsprocedurerne ved at vedtage og implementere den ny lovgivning om retssystemet og den nye civile retsplejelov. Rapportere om konsekvenserne af disse nye love og af strafferetsplejeloven og forvaltningsloven, navnlig hvad angår forundersøgelsesfasen.

Benchmark 3: Fortsætte reformen af retsvæsenet med henblik på at skabe større professionalisme, ansvarlighed og effektivitet. Vurdere virkningerne af reformen og offentliggøre resultaterne hvert år.

⁹ Disse konklusioner understøttes af offentlighedens opfattelse heraf. 71 % af de adspurgte i en Flash Eurobarometerundersøgelse, der blev gennemført i Bulgarien, finder, at EU's indsats via mekanismen for samarbejde og kontrol har haft en positiv indflydelse på afhjælpningen af manglerne i retssystemet. 67 % deler dette synspunkt, hvad angår bekæmpelse af korruption, og 65 %, hvad angår bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Samtidig finder flertallet, at situationen på disse områder stadig er den samme eller er blevet forværret de sidste fem år. (Flash Eurobarometer 351).

Ved tiltrædelsen af EU forpligtede Bulgarien sig til at øge domstolenes uafhængighed, ansvarlighed og integritet og til at sikre mere effektive, ensartede og gennemsigtige retsprocedurer. Så omfattende reformmål krævede lovændringer, en reform af retsvæsenets strukturer og personale samt forbedringer af retsprocedurerne og domstolenes praksis. De krævede også visse holdningsændringer blandt dommere og andre aktører i retsvæsenet. Denne kombination forudsatte deltagelse af hele statsmagten, dvs. parlamentet, den udøvende magt og den dømmende magt samt civilsamfundets opbakning.

Bulgarien har siden 2007 fået lagt en vigtig del af fundamentet for opfyldelsen af sine forpligtelser over for EU. Umiddelbart efter tiltrædelsen blev der truffet en række vigtige foranstaltninger, bl.a. forfatningsmæssige ændringer, en ny lov om domstolene, en ny civil retsplejelov, en ny forvaltningslov og ændringer af strafferetsplejeloven. Det første år efter tiltrædelsen blev der også oprettet en række nye retlige institutioner. Der blev oprettet et uafhængigt retsinspektorat, og det nye øverste retsråd, som har et vidtrækkende ansvar for forvaltningen af domstolene, begyndte sit arbejde¹⁰. Det har bl.a. ansvar for forvaltningen af de menneskelige ressourcer ved domstolene, herunder udnævnelser, forfremmelser, bedømmelser og tildeling af personale. Det øverste retsråd fik også et disciplinært ansvar og derfor opgaven med at sikre domstolenes ansvarlighed og integritet samt sikre, at domstolenes praksis opfylder høje professionelle standarder¹¹. Hermed kom det øverste retsråd til at spille en vigtig rolle i forbindelse med gennemførelsen af retsreformen.

Bulgarien har opnået en række resultater ved gennemførelsen af denne nye retlige og institutionelle ramme. Der er for første gang blevet gennemført uafhængig kontrol af domstolene og anklagemyndigheden, der er blevet fremsat henstillinger vedrørende forvaltningen af domstolene og domstolenes praksis, og der er indført en mere håndfast tilgang, hvad angår disciplinærspørgsmål. Bulgarien har desuden forbedret retsplejebestemmelserne inden for rammerne af de tre retsområder og er begyndt at forbedre domstolenes praksis.

Dette har dog endnu ikke ført til væsentlige forbedringer af domstolenes ansvarlighed og effektivitet. Retsprocedurerne tager ofte alt for lang tid¹². Den disciplinære praksis er uensartet, og mange vigtige sager har det ikke været muligt at afslutte, eller det har ikke været muligt nå resultater, der virker afskrækkende. Der er endnu ikke åbenhed omkring bedømmelser, forfremmelser og udnævnelser inden for domstolene, og de følger ikke objektive kriterier baseret på fortjeneste. Der er endnu ingen overordnet politik for de menneskelige ressourcer, som kan sikre balancen mellem det personale, der er behov for, og arbejdsbyrden. De foranstaltninger, der træffes for at forbedre domstolenes praksis, synes ofte overfladiske og har endnu ikke haft en konkret indvirkning på resultaterne i vigtige sager. En række spørgsmål vedrørende domstolenes uafhængighed er stadig uafklarede.

¹⁰ Det øverste retsråd er struktureret i henhold til forfatningen (se den tekniske rapport, side 4, fodnote 6).

¹¹ Det øverste retsråd bistås på disse områder af retsinspektoratet, retspræsidenterne og af den juridiske uddannelsesinstitution i Bulgarien, det nationale juridiske institut.

¹² Statistisk materiale fra Menneskerettighedsdomstolen viser, at ud af alle EU-medlemsstaterne er Bulgarien det land, som Menneskerettighedsdomstolen har afsagt flest domme over, som endnu mangler at blive fuldbyrdet. I en stor del af tilfældene vedrører disse domme retsprocedurerne alt for lange varighed og manglen på effektive retsmidler. Andre elementer vedrører politiets ineffektive efterforskninger og alt for udbredte brug af skydevåben. (Europarådet: Supervision of the Execution of Judgements and Decisions of the ECHR, årsrapport for 2011, kan ses på: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf).

Nogle af disse svagheder kan spores tilbage til den manglende anvendelse af lovgivningen, men de afspejler også de store strukturelle, procedurmæssige og organisatoriske svagheder inden for det øverste retsråd og anklagemyndigheden. De kommende valg til retsrådet til efteråret og udvælgelsen af en ny statsadvokat og en ny retspræsident for den øverste kassationsret er vigtige, når Bulgarien skal vise, at landet har viljen til at fortsætte retsreformen.

De strukturer, der er etableret i retsvæsenet, har potentialet til at fremme reformen, tackle problemet med offentlighedens manglende tillid til retsvæsenet og indføre et system, der er baseret på en effektiv og ansvarlig forvaltning. Dette ville kunne skabe et system med den rette balance mellem effektivitet, ansvarlighed, integritet og uafhængighed. Det kræver dog et større engagement fra det øverste retsråds og anklagemyndighedens side, for det skal være stærkt nok til at udfordre veletablerede særinteresser.

Et vigtigt resultat siden 2007 er inddragelsen af civilsamfundet og dommernes faglige organisationer i retsreformen. De bulgarske myndigheder burde i højere grad udnytte disse ressourcer, indgå i et tættere samarbejde med udenlandske partnere og få alle nøgleaktører til at gå sammen om at arbejde for reform.

Domstolenes uafhængighed, ansvarlighed og integritet

De forfatningsmæssige ændringer fra februar 2007 udgør rammen for domstolenes uafhængighed i Bulgarien. Forfatningen giver domstolene en betydelig forvaltningsmæssig autonomi. Den giver dog også de politiske institutioner en stærk rolle – halvdelen af de valgte medlemmer i det øverste retsråd og alle retsinspektører vælges af parlamentet¹³ – hvilket har foranlediget kritik fra Europarådets Venedigkommission¹⁴. Lægdommerne kan have afgørende indflydelse på rettens afgørelser, men udnævnes af de lokale politiske kræfter¹⁵. Rapporter fra mekanismen for samarbejde og kontrol har også peget på problemet med udnævnelser og bedømmelser, der ikke sker på grundlag af fortjeneste¹⁶.

Bekymringen i den anledning har vist sig at være begrundet, da en række vigtige udnævnelser i retsvæsenet foretaget af parlamentet og det øverste retsråd manglede åbenhed og objektivitet og var skæmmet af påstande om politisk indflydelse¹⁷. Der er også blevet stillet spørgsmål ved uafhængigheden, efter at der i en række tilfælde har været fremsat direkte politisk kritik af individuelle dommere – i den forbindelse har det vagt bekymring, at formanden for sammenslutningen af dommere har fået frataget sin dommerfunktion af det øverste retsråd¹⁸. Retsrådet har i disse sager ikke truffet klare foranstaltninger for at beskytte domstolenes

¹³ De medlemmer i det øverste retsråd, som parlamentet vælger, vælges ved almindeligt flertal, mens retsinspektørerne vælges med to tredjedels flertal.

¹⁴ Se den tekniske rapport s. 5 og fodnote 7.

¹⁵ Se den tekniske rapport s. 18.

¹⁶ Senest i KOM(2011) 459 endelig, s. 8.

¹⁷ Kommissionens rapport af 20.7.2011 inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol (KOM(2011) 459 endelig, s. 4) og Kommissionens rapport af 8.2.2012 inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol (COM(2012) 57 final, s. 2) skabte i den forbindelse bekymring vedrørende åbenheden og objektiviteten ved udnævnelsen af højtstående dommere (se den tekniske rapport s. 6 og 14).

¹⁸ Efter at et medlem af regeringen havde fremsat anklager om bestikkelse og påvirkning i sager om organiseret kriminalitet, appellerede dommerne i Sofia byret i februar til det øverste retsråd om at beskytte domstolenes uafhængighed og fastslå de faktuelle forhold i denne sag. Den anklagede dommer anlagde sag om bagvaskelse.

uafhængighed. Det overordnede indtryk er, at Bulgarien ikke har respekteret adskillelsen af de tre statsmagter, hvilket har haft direkte indflydelse på offentlighedens tillid til retsvæsenet.

De samme forfatningsmæssige ændringer fra 2007 og vedtagelsen af en ændret lov om domstolene samme år har også skabt basis for en ordentlig strategi for domstolenes integritet og ansvarlighed. Dommernes immunitet blev begrænset til udførelsen af deres faglige opgaver, og der blev oprettet et uafhængigt retsinspektorat. I 2009 vedtog Bulgarien en række etiske regler for dommere og nedsatte et centralt udvalg vedrørende integritet i det øverste retsråd¹⁹. En række ændringer af lovgivningen i 2010 gjorde det obligatorisk at foretage en integritetsvurdering i forbindelse med karriereudvikling og forfremmelser ved domstolene og førte til oprettelsen af lokale strukturer for integritet og bedømmelse. Resultatet heraf var, at der for første gang reelt blev taget fat på disciplinærspørgsmålet inden for det bulgarske retsvæsen²⁰.

De fleste af disciplinærsagerne blev indledt via retsinspektoratets kontrol. Retsinspektoratet begyndte at fungere i 2008. Det har også i det øverste retsråd aktivt fremsat sine holdninger til en række disciplinærspørgsmål og fik i 2009 ret til at klage over afgørelser i disciplinærsager. Det udarbejder detaljerede henstillinger til retspræsidenterne. Retsinspektoratets kontrolaktivitet bidrager positivt til at forbedre disciplinen og ansvarligheden ved domstolene, da der ikke fandtes en sådan aktivitet tidligere²¹. Samtidig har retsinspektoratets arbejde ikke været rettet mod at fremme løsninger på de systematiske mangler, hvad angår domstolenes ansvarlighed og praksis. Blandt eksemplerne herpå kan nævnes de manglende henstillinger fra retsinspektoratet på områder såsom systemet for tilfældig tildeling af sager og med henblik på at afhjælpe omfattende og systematiske mangler i domstolenes praksis²².

Aktiviteterne på disciplinærområdet siden 2007 viser, at der er en vis lemfældighed og tøven, når det drejer sig om at tage fat på alvorlige sager, navnlig vedrørende integritet. To emblematiske sager om påstande om bestikkelse i retsvæsenet blev først retsforfulgt efter større offentligt pres²³. Det forhold, at klagerne fik medhold i deres klage over den øverste forvaltningsdomstols disciplinærafgørelser, tyder på svagheder i forvaltningsdomstolens retspraksis, det øverste retsråds disciplinærprocedurer eller lovgivningen. Sådanne mangler bør analyseres og afhjælpes. Det bør den manglende opfølgning i straffesager, hvor anklagemyndigheden ikke systematisk undersøgte de involverede dommere, også. Det skal ses i sammenhæng med domstolenes generelt dårlige resultater, hvad angår retsforfølgning af korruption inden for egne rækker²⁴.

¹⁹ Uafhængige eksperter, som Kommissionen har konsulteret, har imidlertid givet udtryk for bekymring over den manglende adskillelse af rollerne inden for retsrådet (se den tekniske rapport s. 13, fodnote 49).

²⁰ Forud for 2007 og inden oprettelsen af det uafhængige inspektorat blev der næsten ikke taget fat på disciplinærspørgsmål. Samlet har det øverste retsråd truffet afgørelse i 179 disciplinærsager mellem oktober 2007 og december 2011. Antallet af sanktioner steg fra 15 i 2008 og 24 i 2009 til 34 i 2010 og faldt igen til 13 i 2011.

²¹ Inspektoratet gennemfører regelmæssig kontrol og ad hoc-kontrol af forvaltningen af lokale domstole og anklagere, følger op på klager og behandler særlige spørgsmål såsom forsinkelser i retssager. I 2011 havde inspektoratet foretaget en fuldstændig vurdering af alle retsdistrikter.

²² Se den tekniske rapport, s. 7.

²³ Den øverste forvaltningsdomstol har annulleret alle disciplinærsanktioner i en af de to sager. Se den tekniske rapport s. 14-15.

²⁴ Det blev fremhævet i flere rapporter vedrørende mekanismen for samarbejde og kontrol, bl.a. KOM(2011) 459 endelig, s. 4 og COM(2012) 57 final, s. 2-3.

Generelt har disciplinærpraksissen ikke være konsekvent. Bulgarien har ikke været i stand til at sikre integriteten i systemet for forfremmelser og bedømmelser ved domstolene trods ændringer af loven om domstolene i 2010. Kontrollen af integriteten har været formalistisk og kun i beskedent omfang haft en forebyggende effekt; undertiden har det været ngo'er, der har måttet fremlægge de relevante oplysninger offentligt. Forskellige udnævnelser af højtstående personer i perioden var ikke tilstrækkeligt gennemsigtige og er fortsat skæmmet af anklager om bestikkelser og manglende integritet²⁵. Den manglende evne hos domstolsledelsen til at fastsætte og gennemføre en ordentlig strategi for bekæmpelse af korruption²⁶ skabte afstand til dele af domstolene og bidrog til den lave tillid i offentligheden på dette område²⁷.

Effektivitet i forbindelse med retsprocedurerne

Det øverste retsråd er ansvarlig for politikken for menneskelige ressourcer i retsvæsenet. Det omfatter førstegangsansættelser, tilvejebringelse af uddannelse via det nationale retsinstitut, regelmæssige bedømmelser, forfremmelser og udnævnelser til ledende stillinger. Med ændringerne af lovgivningen i 2010 fik det øverste retsråd til opgave at vurdere arbejdsbyrden, ændre kompetencereglerne, omfordele ressourcer og om nødvendigt lukke domstole. Retsrådet har følgelig alle relevante beføjelser til på hensigtsmæssig vis at forvalte de menneskelige ressourcer og retsvæsenets strukturer til gavn for effektiviteten i retsvæsenet.

Når man ser tilbage på perioden siden 2007, kan der påpeges en række problemer i den måde, hvorpå det øverste retsråd har udført sine opgaver på dette område. For det første har retsrådet ikke været i stand til på hensigtsmæssig vis at omsætte målene i den ændrede lov om domstolene i praksis, hvad angår forfremmelser. Som systemet anvendes, sikrer det ikke en karriereudvikling blandt dommerne, der er baseret på faglig fortjeneste, og der tages ikke tilstrækkeligt hensyn til spørgsmålet om integritet. Selv om der i loven blev fastsat nye bedømmelseskriterier, er de ikke blevet brugt til på hensigtsmæssig vis at afspejle forskellene i udførelsen af arbejdet²⁸. Bedømmelsessystemets svagheder påvirker også forfremmelsesprocedurerne og har ført til hyppige klager over afgørelser om forfremmelser ved domstolene²⁹.

Forfremmelser og førstegangsansættelser skete ikke på en ensartet og forudsigelig måde³⁰ på grundlag af en vurdering af personalebehovet og en strategi med henblik på at dække dette. I tidsrummet 2009-2011 blev der ikke truffet nogen afgørelser om forfremmelser. Det heraf høje antal ledige stillinger ved visse domstole blev fyldt gennem udstationeringer – en

²⁵ Spørgsmålet om integritet blev rejst i forbindelse med udnævnelsen af retspræsidenterne for flere højtstående domstole, det øverste retsråds inspektorat og visse medlemmer af det øverste retsråd (den tekniske rapport s. 6 og 14 samt KOM(2011) 459 endelig s. 4).

²⁶ F.eks. at tage fat på problemerne med den tilfældige fordeling af sager mellem domstolene, hvor inspektoratets tilsyn hidtil ikke har ført til nogen afhjælpende foranstaltninger (se den tekniske rapport s. 7 og s. 19).

²⁷ Bulgarenne har blandt alle borgerne i EU-medlemsstaterne den mest negative opfattelse, hvad angår udbredelsen af korruption i retsvæsenet. I september 2011 mente 76 % af de adspurgte i Bulgarien, at der var udbredt korruption inden for retsvæsenet. Denne opfattelse har dog forbedret sig en smule siden 2009. (Special Eurobarometer nr. 374 om opfattelsen af korruption i EU, offentliggjort i februar 2012).

²⁸ Se den tekniske rapport s. 13. F.eks. har det øverste retsråd erkendt, at ved bedømmelserne i 2011 fik 98 % af alle dommere karakteren "meget godt".

²⁹ Den øverste forvaltningsdomstol annullerede i maj en afgørelse om forfremmelse truffet af det øverste retsråd, fordi den fandt, at det øverste retsråds vurdering af den pågældendes akademiske resultater i den forbindelse var utilfredsstillende.

³⁰ Se den tekniske rapport s. 13, fodnote 46.

procedure, der ligger uden for forfremmelsessystemet, og som udelukkende hviler på en aftale mellem retspræsidenter³¹.

Der er store forskelle i arbejdsbyrden mellem domstole i Sofia og andre domstole i landet³². Disse forskelle i arbejdsbyrden har ført til alvorlige forsinkelser ved en række domstole, navnlig hvad angår domsbegrundelserne. Disse forsinkelser i offentliggørelsen af domsbegrundelserne udgør en reel hindring for effektiviteten i forbindelse med retsprocedurerne. De påvirker også domstolenes uafhængighed, da den høje arbejdsbyrde ved mange domstole ofte fører til forsinkelser i domsbegrundelserne, og en lang række dommere derfor teknisk set begår overtrædelser. Faglige organisationer har udtrykt bekymring over, at dette åbner døren for en subjektiv behandling af sagerne, idet de mener, at nogle af deres medlemmer sanktioneres, mens retsinspektoratet i andre sager har tolereret forsinkelser i domsbegrundelserne³³.

Andre vigtige betingelser for at sikre mere effektive og ensartede retsprocedurer er, at politiets, anklagemyndighedens og domstolenes procedurer bliver mere effektive, og deres faglige praksis forbedres. Bulgarien har siden 2007 forbedret strafferetsplejeloven, civilretsplejeloven og forvaltningsloven³⁴. Som følge heraf har politiet kunnet forbedre sin efterforskningspraksis, og det er blevet lettere at anvende bevismateriale i retten. Disse lovændringer har også gjort det muligt for domstolene at udpege reserveforsvarsadvokater for at mindske risikoen for forsinkelser og for anklagemyndigheden at appellere retsafgørelser for at få sager prøvet på ny. Bulgarien er i 2010 også begyndt at udarbejde en ny strafferet, da den nuværende er forældet og ikke er hensigtsmæssig i forbindelse med mange moderne former for kriminalitet, herunder korruption, embedsmisbrug og organiseret kriminalitet³⁵. Arbejdet med strafferetten er ikke gået jævnt fremad, så det oprindelige mål om at fremlægge det første udkast til offentlig drøftelse i begyndelsen af 2013 er blevet udsat.

Kommissionen har siden 2008 påpeget svaghederne ved domstolenes praksis og undersøgelser i forbindelse med korruption på højt niveau og alvorlig organiseret kriminalitet³⁶. Bulgarien reagerede først herpå ved at lade det øverste retsråd føre tilsyn med en række sager af offentlig interesse, via uddannelsesaktiviteter og ved at lade retsinspektoratet foretage kontrol for at fastslå, om dommerne havde respekteret retsplejereglerne. Reformen af de strafferetlige procedurer i 2010 blev desuden ledsaget af en strukturel omorganisering af politiets efterforskning, udvidelse af de efterforskningsmæssige opgaver til en meget større gruppe politifolk og tilvejebringelse af uddannelse og udstyr med henblik herpå.

³¹ Udstationeringer svarer reelt til forfremmelser og vedrører hovedsageligt stillinger ved domstole og hos anklagemyndigheden i Sofia. I 2011 var det samlede antal udstationerede dommere og anklagere på 265, hvilket skal sammenlignes med, at der blev tilbudt forfremmelser og overførsler i forbindelse med 294 stillinger det samme år.

³² Ifølge skøn fra fagfolk er arbejdsbyrden ved Sofia byret otte gange større end ved andre førsteinstansretter, men situationen ved Sofia regionalret betragtes dog som værre. Omfordelingerne af stillinger var fortsat beskedne, idet der i gennemsnit pr. år blev foretaget 20-30 overførsler (Se den tekniske rapport s. 14). Der er endnu ikke truffet nogen beslutninger om at lukke hele domstole og omfordele personalet.

³³ En af de sager, der er blevet citeret, er resumeret i fodnote 18.

³⁴ Der blev vedtaget en ny civilretsplejelov i juli 2007, forvaltningsloven blev ændret i 2007 og 2011, og strafferetsplejeloven blev ændret i 2010. Se den tekniske rapport s. 10-12.

³⁵ Se den tekniske rapport s. 9.

³⁶ Se den tekniske rapport s. 16.

Disse foranstaltninger bidrog til at fremskynde behandlingen af visse sager ved domstolene, men havde kun beskeden virkning for de vigtigste sager om korruption på højt niveau og organiseret kriminalitet, som Kommissionen har holdt øje med. Resultatet af en detaljeret analyse af nogle vigtige sager blev, at det i rapporten om mekanismen for samarbejde og kontrol fra juli 2011 blev henstillet, at der foretages en omfattende analyse af den organisatoriske struktur og domstolenes procedurer, at der gennemføres en handlingsplan i samarbejde med internationale eksperter, og at det hele overvåges sammen med civilsamfundet³⁷. Formålet hermed var bl.a. behovet for at se de forskellige institutioner indgå som en del af en samlet indsats snarere end særskilte organer, der forfølger deres egne strategier. Som følge heraf traf Bulgarien en række strukturelle og organisatoriske beslutninger vedrørende anklagemyndigheden og dens samarbejde med andre vigtige organer. Disse foranstaltninger har endnu ikke ført til mærkbare forbedringer i politiets og domstolenes resultater, hvad angår sagerne om korruption på højt niveau og organiseret kriminalitet (se ovenfor). Derudover har de retshåndhavende myndigheder og domstolene endnu ikke iværksat en omfattende og uafhængig vurdering af svaghederne ved de eksisterende strukturer og procedurer. Det er derfor fortsat tvivlsomt, om de foranstaltninger, Bulgarien har truffet siden sidste sommer, vil have nogen virkning.

Det er i den forbindelse vigtigt at fremhæve betydningen af ensartetheden i domstolenes praksis. En nylig høring ved domstolene viste, at der er stor uenighed blandt dommerne, hvad angår betingelserne for anvendelse af varetægtsfængsling af sigtede i alvorlige straffesager. Uenighed i så vigtige sager vækker stor bekymring og tyder på, at der er mangler i retsmyndighedernes bestræbelser på at skabe ensartethed, inklusive kassationsretten, som er den vigtigste aktør på dette område. Kassationsrettens proaktive strategi for at indkredse og tage fat på den uensartede fortolkning af lovene på alle relevante områder kan give en række større fordele, bl.a. til støtte for Bulgariens bekæmpelse af organiseret kriminalitet og korruption³⁸. Derudover har Bulgarien endnu ikke sikret fuld offentlighed af retsafgørelser og domsbegrundelser i et ensartet format.

Reform af retsvæsenet

Manglerne, hvad angår domstolenes ansvarlighed og retsprocedureernes effektivitet, må tillægges de vigtigste institutioner, som sikrer fremskridt på dette område, særlig det øverste retsråd og anklagemyndigheden. Kommissionen har derfor henstillet, at der sker en omfattende reform af disse institutioner, idet der foretages en vurdering og forbedring af de organisatoriske strukturer og den faglige praksis, hvad angår alvorlige straffesager³⁹. Anklagemyndigheden har gjort en begrænset indsats⁴⁰, men disse henstillinger er i hovedsagen ikke blevet fulgt.

³⁷ KOM(2011) 459 endelig, s. 9, henstilling f og g.

³⁸ Kassationsretten afsagde i tidsrummet mellem 2007 og 2010 kun fem fortolkningsafgørelser vedrørende organiseret kriminalitet og korruption.

³⁹ Kommissionen fremsatte disse henstillinger under punkt 1 og 3 på henholdsvis side 7 og 8 i rapporten om mekanismen for samarbejde og kontrol, der blev vedtaget den 20.7.2011 (KOM(2011) 459).

⁴⁰ Anklagemyndigheden har f.eks. oprettet to nye afdelinger for bekæmpelse af finansiel kriminalitet og en afdeling for ungdomsretspleje. Det er stadig nødvendigt, at Bulgarien træffer foranstaltninger for at styrke den indre uafhængighed i anklagemyndigheden for at sikre uafhængige, objektive og effektive undersøgelser. Bulgarien har navnlig brug for at ændre det forhold, at der i bulgarsk lovgivning ikke er tilstrækkelige garantier for, at der foretages uafhængige undersøgelser af lovovertrædelser, som den offentlige chefanklager eller andre højtstående embedsmænd tæt på denne

Der har været særlig fokus på reformen af det øverste retsråd, da de nuværende medlemmers mandat lakker mod enden. Denne fokus på retsrådet blev yderligere skærpet, da to medlemmer i 2011 trådte tilbage i skuffelse over retsrådets manglende evne til at sikre håndgribelige forbedringer i domstolenes ansvarlighed og integritet og over den manglende gennemsigtighed i dets interne organisation. Ved valget til besættelse af disse stillinger nægtede en række domstole at deltage, da de fandt, at det nuværende retsråd havde mistet sin legitimitet til at repræsentere domstolene.

Denne debat førte til, at justitsministeriet overvejede at reformere valgene til retsrådet, og der indkom en lang række bidrag fra domstolene og civilsamfundet vedrørende fremme af en grundlæggende reform af den måde, hvorpå retsrådet er organiseret og vælges⁴¹. De eksperter, Kommissionen konsulterede i den forbindelse, bekræftede disse problemer⁴².

Valget til det nye retsråd til efteråret udgør en vigtig mulighed for at styrke dets ansvarlighed og legitimitet over for domstolene og offentligheden. Valget bør være udgangspunktet for gennemførelsen af en mere grundlæggende reform af retsrådet, så det i højere grad kan opfylde sin forfatningsmæssige rolle. Kommissionen henstillede derfor til de bulgarske myndigheder, at indførelsen af direkte valg til den del af retsrådet, der vælges af domstolen, ville udgøre et vigtigt skridt hen imod en afhjælpning af de mangler, systemet har på nuværende tidspunkt. Selv om den bulgarske regering principielt har godkendt de direkte valg til det øverste retsråd, fandt den, at det var umuligt at gennemføre ordentlige valg til efteråret. De ændringer af loven om domstolene, der blev vedtaget i juni, udgør et vigtigt skridt hen imod at skabe gennemsigtighed i den kommende valgprocedure, hvad angår både den del, der vælges af parlamentet, og den del, der vælges af domstolene. Den del, der vælges af domstolen, vil dog stadig skulle vælges ved indirekte valg, så det øverste retsråd skal vente yderligere fem år, før det kan nyde godt af direkte valg⁴³. De første oplysninger herom tyder på, at selv om man er nået et skridt videre med at opfylde kravene om åbenhed, har udsættelsen af anvendelsen af direkte valg med et år ført til, at procedurerne er uensartede, og at retspræsidenterne spiller en dominerende rolle ved valget af delegerede.

De kommende valg giver stadig mulighed for at vælge medlemmer til det øverste retsråd, som går ind for, at det skal spille en mere aktiv rolle i den næste mandatperiode. Både parlamentet og domstolene kan lade deres overvejelser fokusere på kriterier såsom faglige og uddannelsesmæssige kvalifikationer, integritet og fremtidsvisioner. Civilsamfundet bør som led i gennemsigtigheden have mulighed for at undersøge kandidaterne nærmere, og parlamentet og domstolene bør være parat til at blive stillet til ansvar for deres valg.

mistænkes for at have begået (Menneskerettighedsdomstolen 1108/02 Kolevi, dom af 5.11.2009, endelig dom af 5.2.2010).

⁴¹ Justitsministeriet modtog i februar 2012 en række forslag til en omfattende reform af det øverste retsråd fra en koalition af de vigtigste faglige organisationer og ngo'er, der arbejder for reform af retsvæsenet. Se den tekniske rapport s. 16.

⁴² Eksperterne fremhævede navnlig den manglende formelle adskillelse inden for retsrådet mellem den del, der vedrører anklagemyndigheden, og den del, der vedrører dommerne. Dette problem er tidligere i lighed med retsrådets stærke politiske rolle i forbindelse med udnævnelser blevet understreget af Europarådets Venedigkommission.

⁴³ Kandidaturene vil blive offentliggjort to måneder inden datoen for valget, og der vil blive afholdt offentlige høringer af kandidaterne med henblik på offentlig kontrol. Der vil til efteråret blive afholdt indirekte valg med et dobbelt så stort antal delegerede. Det er planlagt lade det næste retsråd blive valgt ved direkte valg i 2017.

For at bidrage til, at retsrådets næste mandatperiode bliver vellykket, er det vigtigt at forbedre dets struktur, procedurer og organisation. Retsrådets nye lederne kan se med friske øjne på retsrådets rolle på grundlag af en omfattende analyse af dets nuværende mandat. De idéer, som faglige organisationer og civilsamfundet har fremlagt i begyndelsen af 2012, kan tjene som inspiration for det nye retsråd. En tidlig test heraf bliver de kommende valg til statsadvokaturen og præsidenten for kassationsretten. Det nye retsråd kan vælge at gøre disse valg til de vigtigste stillinger i landets retsvæsen til et symbol på den nye strategi med åbne og gennemsigtige procedurer, tydelige kriterier og reel konkurrence.

II.2 Bekæmpelse af organiseret kriminalitet 2007-2012

Benchmark 6: Implementere en strategi til bekæmpelse af organiseret kriminalitet med fokus på grov kriminalitet, hvidvaskning af penge samt systematisk konfiskation af kriminelles aktiver. Rapportere om nye og igangværende efterforskninger, anklager og domme på disse områder.

Ved tiltrædelsen af EU forpligtede Bulgarien sig til at fremlægge overbevisende resultater i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Det indebærer, at de retshåndhavende myndigheder og domstolene viser, at de har kapacitet til at foretage en vellykket efterforskning, retsforfølgning og prøvelse af vigtige sager om organiseret kriminalitet, således at det sikres, at det reelt virker afskrækkende. Blandt de vigtigste spørgsmål kan nævnes systematisk beslaglæggelse og konfiskation af aktiver, forbedring af politiets faglige praksis, retsforfølgning og domstolene samt oprettelse af effektive strukturer og et effektivt samarbejde mellem politi, anklagemyndigheder og andre administrative myndigheder.

Indsatsen mod organiseret kriminalitet blev intensiveret i 2010, hvor politiet indtog en mere aktiv rolle, og der blev gennemført en række meget forsinkede proceduremæssige og institutionelle reformer. Det har ført til en mere solid institutionel situation og bedre procedurer, og det har fået de andre EU-medlemsstats retshåndhavende myndigheders tillid til Bulgarien til at stige⁴⁴. De ressourcer, der er afsat til politiet efterforskning, er steget væsentligt⁴⁵. Der mangler dog fortsat at blive fremlagt overbevisende resultater, både hvad angår faserne forud for prøvelsen og selve prøvelsen af en sag ved domstolene for effektivt at bekæmpe denne form for kriminalitet. Der er stadig mange uopklarede og forsinkede sager på dette område. Organiseret kriminalitet beskrives stadig af uafhængige iagttagere som en grundlæggende udfordring for staten og samfundet⁴⁶, og dette synspunkt deles af offentligheden⁴⁷.

⁴⁴ Europol har bemærket, at samarbejdet mellem Bulgarien og de retshåndhavende myndigheder i andre EU-medlemsstater er blevet bedre, hvilket har ført til forskellige fælles tiltag.

⁴⁵ Antallet af politiet efterforskere er steget fra 2000 i 2010 til 8000 i 2011 og forventes at nå op på 8000 i alt (SEC(2012) 967 final, s. 18).

⁴⁶ Europol anser organiseret kriminalitet i Bulgarien som noget unikt på EU-plan, for så vidt som den har betydelig indflydelse på økonomien, hvilket åbner mulighed for at påvirke den politiske proces og statens institutioner. Den årlige omsætning for de tolv vigtigste aktiviteter inden for organiseret kriminalitet i Bulgarien skønnes at være på 1,8 mia. EUR eller 4,8 % af BNP (Serious and Organised Crime Threat Assessment 2010-2011. Centre for the Study of Democracy, Sofia. April 2012, s. 5). Europol bemærker også, at antallet af sager, der er blevet indledt i Bulgarien, selv om det er stigende, stadig ligger lavt sammenlignet med den organiserede kriminalitets omfang.

⁴⁷ 96 % af de adspurgte i en Flash Eurobarometerundersøgelse, der blev gennemført i Bulgarien i maj 2012 fandt, at organiseret kriminalitet udgør et stort problem. (Flash Eurobarometer 351).

Den institutionelle ramme for bekæmpelsen af organiseret kriminalitet er blevet tilpasset flere gange siden 2007⁴⁸. Der har været en generel tendens til at sikre mere specialisering, mere uddannelse og en mere omhyggelig sikkerhedsgodkendelse⁴⁹. Ved anklagemyndigheden ved fem distriktsretter blev der i 2010 oprettet specialiserede fælles team for sager vedrørende organiseret kriminalitet, og i 2012 begyndte en ny central specialanklagemyndighed for organiseret kriminalitet og en ny specialdomstol at arbejde⁵⁰. Dette er i overensstemmelse med henstillingerne i flere på hinanden følgende rapporter om mekanismen for samarbejde og kontrol⁵¹.

Disse nye specialiserede strukturer på politi-, anklagemyndigheds- og domstolsniveau illustrerer viljen til at tilpasse strukturerne til bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Hidtil har de dog ikke vist, at de er effektive og sikrer en vellykket efterforskning, retsforfølgning og prøvelse i vigtige sager. Specialdomstolen har med meget få undtagelser hidtil kun behandlet mindre sager, da den bagved liggende lovgivning ikke tillader, at domstolen prioriterer de vigtigste sager⁵². Denne tendens forstærkes af det begrænsede personale, der er til rådighed for både anklagemyndigheden og domstolen. En anden vigtig svaghed ved lovgivningen er, at den ikke tillader domstolen at retsforfølge overtrædelser vedrørende korruption, som i realiteten ofte er knyttet til den organiserede kriminalitet. Sammen med den generelle styrkelse af de strafferetlige procedurer og reformen af politietforskningen er disse nye strukturer og reformer et tydeligt bevis på Bulgariens interesse i at gøre fremskridt i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet.

Bedre resultater i forbindelse med konfiskation af aktiver udgør et vigtigt afskrækkende element i forbindelse med bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, men også i bekæmpelsen af korruption. De første år efter Bulgariens tiltrædelse af EU skete der kun beskedne fremskridt på dette område, og kun få aktiver blev sikret og beslaglagt i forbindelse med vigtige sager vedrørende organiseret kriminalitet og korruption på højt niveau. I 2011 skete der en væsentlig stigning i omfanget af konfiskerede aktiver i Bulgarien, og under ledelse af en ny direktør tog kommissionen for konfiskation af aktiver en mere proaktiv og konsekvent fremgangsmåde i brug. Direktørens afsked i 2012 på grund af utilstrækkelig politisk støtte skabte tvivl om, hvor lang tid denne forbedring ville vare ved, og viste, at der ligger store hindringer i vejen for at opnå en effektiv konfiskation af aktiver⁵³.

For at sikre en effektiv konfiskation af aktiver vedtog parlamentet i maj en ny lov om konfiskation af aktiver⁵⁴. Denne lov giver for første gang mulighed for at konfiskere ulovlige aktiver ved hjælp af en civil retssag, uden at der først kræves en domfældelse, idet sagen kan anlægges ved indledningen af de retslige undersøgelser af en række alvorlige straffelovsovertrædelser og i forbindelse med bestemte administrative overtrædelser. Med vedtagelsen af denne lov, som krævede en særlig stor indsats fra regeringens side i parlamentet, reagerede Bulgarien positivt på det internationale samfunds og mange bulgarske fagfolks langvarige henstillinger. Kommissionen og medlemsstaterne opmuntrede

⁴⁸ Se den tekniske rapport s. 31.

⁴⁹ Den samlede styrkelse af politietforskningen i 2010 har også haft en positiv virkning på politiets kapacitet på dette område.

⁵⁰ Se den tekniske rapport s. 32.

⁵¹ KOM(2009) 402 endelig, s. 7, KOM(2010) 400 endelig, s. 8 samt KOM(2011) 459 endelig, s. 9.

⁵² Definitionen af organiseret kriminalitet i henhold til den bulgarske strafferet er lovovertrædelser, der begås af tre eller flere personer.

⁵³ Den tekniske rapport, s. 34.

⁵⁴ I begyndelsen af juli blev der registreret en retssag om, hvorvidt loven er forfatningsstridig.

til og støttede dette tiltag⁵⁵. Loven afspejler ikke alle henstillingerne i den henseende i rapporterne om mekanismen for samarbejde og kontrol⁵⁶, og eksperter har påpeget andre potentielle mangler⁵⁷. For at en ny lov om konfiskation af aktiver skal have en reel afskrækkende virkning, vil det være nødvendigt med en systematisk undersøgelse af aktiver i alle relevante sager og et bedre interinstitutionelt samarbejde. Det vil kræve, at anklagemyndigheden systematisk inddrager kommissionen for konfiskation af aktiver, og at det sker tidligt nok i efterforskningen til at forhindre, at aktiverne forsvinder. De administrative tilsynsmyndigheder skal også indgå i et tæt samarbejde med kommissionen for konfiskation af aktiver for at indkredse og danne sig et billede af relevante sager, da kommissionen ikke har beføjelser til at handle på eget initiativ. Et andet vigtigt element for at vurdere lovens effektivitet bliver ensartetheden af domstolenes retspraksis, navnlig hvad angår skiftet i den nye lov i, hvem der har bevisbyrden. Det vil også være vigtigt at sikre uafhængigheden af og effektiviteten i den fremtidige kommission for konfiskation af aktiver, som vil blive oprettet i henhold til den nye lov, bl.a. gennem udnævnelse af kompetente og politisk uafhængige medlemmer ved brug af en gennemsigtig og objektiv procedure⁵⁸.

Selv om Bulgarien siden 2010 har investeret betydeligt i forbedringen af den institutionelle og retlige ramme for bekæmpelse af organiseret kriminalitet, er resultaterne begrænsede. Der er afsagt få domme i vigtige sager om organiseret kriminalitet⁵⁹, og der har været adskillige frifindelser i vigtige sager, hvor bevismaterialet hos offentligheden skabte forventninger om, at de pågældende ville blive fundet skyldige⁶⁰. Det er meget bekymrende, at resultaterne er så dårlige, når det drejer sig om lejermord. Ud af de 33 lejermord, Kommissionen har holdt øje med siden 2006, er der kun i fire tilfælde blevet indledt retssag, selv om der stadig er gang i en række efterforskninger⁶¹. Der har fundet en række lejermord sted i år. Det er i den forbindelse vigtigt at nævnte, at Kommissionen regelmæssigt modtager klager fra bulgarske borgere og udenlandske investorer om manglende retsforfølgning og påstande om aftaler på lokalt plan med organiserede kriminelle⁶². Der er sket større fremskridt på områder, der er knyttet til Bulgariens samarbejde med andre medlemsstater. Det har ført til, at der er truffet en række foranstaltninger med henblik på specifikt at bekæmpe kriminalitet på tværs af grænserne, f.eks. narkotikasmugling⁶³.

⁵⁵ Efter at lovforslaget blev stemt ned i parlamentet i juli 2011, og efter at Kommissionen i to på hinanden følgende rapporter om mekanismen for samarbejde og kontrol havde henstillet, at Bulgarien skulle tage lovforslaget op igen, gav flere medlemsstaters ambassadører offentligt deres støtte til loven i maj, og Kommissionen rådgav om visse aspekter af loven.

⁵⁶ Hvad der bl.a. mangler, er kontrol med højtstående embedsmænds og politikeres aktiver og en ex officio-ret for kommissionen for konfiskation af aktiver.

⁵⁷ Se den tekniske rapport s. 35.

⁵⁸ Medlemmerne af den nye kommission vil blive valgt af parlamentet, regeringen og præsidenten.

⁵⁹ Bemærkelsesværdige undtagelser er sagerne vedrørende Dimitar Zhelyazhkov, Plamen Galev og Angel Hristov.

⁶⁰ Siden juli 2011 er de involverede i fire vigtige sager endeligt blevet frikendt af den øverste kassationsret. Det drejer sig om sagen om den såkaldte "krokodillebande", sagen om "Marginbrødrene", sagen vedrørende Ilian Varsanov og sagen vedrørende Dimitar Vuchev. Der henvises også til frifindelserne i KOM(2011) 459 endelig, s. 5.

⁶¹ Det erkendes generelt, at der har været ca. 150 lejermord de sidste ti år, hvoraf meget få er blevet opklaret og straffet.

⁶² Det drejer sig især om Sortehavsregionen.

⁶³ En vigtig person inden for den organiserede kriminalitet blev arresteret i maj og vil blive udleveret til retsforfølgning i en anden EU-medlemsstat. Samarbejdet mellem Bulgarien, flere andre medlemsstater og Europol resulterede for nylig i, at der blev beslaglagt store mængder narkotika.

De svage resultater i den generelle opfølgning af enkeltsager skyldes ikke en specifik institution. Analyser viser, at der er fundet svagheder i alle faser af efterforskningen og retsprocedurerne inden for politiet, anklagemyndigheden og domstolene⁶⁴. Nogle af disse svagheder er af systematisk art, bl.a. spredningen af efterforskninger på adskillige organer og manglerne i deres samarbejde, svagheder i brugen af bevismateriale og konkrete mangler på områder såsom vidnebeskyttelse og økonomisk og finansiel analyse⁶⁵. Bulgarien har brug for klare og effektive procedurer og praksisser samt bedre samarbejdsredskaber⁶⁶ for at sikre retsforfølgningen i vigtige sager om organiseret kriminalitet. For at komme videre synes det bedste at være, at der med støtte fra EU-partnere foretages en omfattende og uafhængig vurdering af sager, der ikke førte til domfældelse, og at der fastsættes en række afhjælpende foranstaltninger i form af en handlingsplan.

For nylig var der to eksempler på systemiske fejl i retshåndhævelsen, da to fremstående domfældte undslap deres fængselsdom. Det lykkedes ikke for de bulgarske myndigheder at pågribe nogle af landets mest højtstående kriminelle, efter at retten havde afsagt dom. Dette må anses for en større falliterklæring for systemet.

II.3 Bekæmpelse af korrupktion 2007-2012

Benchmark 4: Foretage professionelle, upartiske undersøgelser af påstået korrupktion på højt niveau og rapportere herom. Rapportere om interne inspektioner af offentlige institutioner og om offentliggørelse af oplysninger om højtstående embedsmænds formueforhold.

Benchmark 5: Træffe yderligere foranstaltninger til at forhindre og bekæmpe korrupktion, særlig ved grænserne og i lokalforvaltningen.

Ved Bulgariens tiltrædelse af EU blev det i mekanismen for samarbejde og kontrol fastsat, hvordan landet forventedes at kunne fremvise bedre resultater i bekæmpelsen af korrupktion. Det indebar, at de retshåndhævende myndigheder og retsvæsenet viste deres kapacitet til at foretage en vellykket efterforskning, retsforfølgning og prøvelse af sager om korrupktion på højt niveau og efterforskning af sager om uforklarlige formuer. Blandt de vigtigste redskaber er et system for kontrol af højtstående embedsmænds formueforhold, foranstaltninger til at bekæmpe korrupktion inden for de retshåndhævende myndigheder og anklagemyndigheden, ved grænserne og i andre dele af den offentlige sektor samt specifikke foranstaltninger på områder, hvor der er interessekonflikter og i forbindelse med offentlige indkøb.

Bulgarien har siden 2007 udviklet en omfattende administrativ ramme og forebyggende foranstaltninger for at bekæmpe korrupktion. Der findes redskaber til at foretage risikovurderinger med, og der er blevet anvendt særlige metoder på nøgleområder såsom formueangivelser og interessekonflikter. Reformene af grænsepolitiet og toldmyndighederne har mindsket mulighederne for korrupktion på disse områder. Gennemførelsen heraf er dog stadig ikke konsekvent. Der er været tilbagegang på området, bl.a. med loven om amnesti fra

⁶⁴ Se den tekniske rapport s. 30.

⁶⁵ Der foreligger ingen oplysninger om aktiver, der sikres eller konfiskeres i forbindelse med sager, som den nye specialiserede anklagemyndighed for organiseret kriminalitet rejser. Der er for nylig blevet indledt en stor sag om hvidvaskning af penge i forbindelse med Plamen Galev og Angel Hristov.

⁶⁶ Blandt de forslag, eksperter har fremsat på grundlag af praksis i andre medlemsstater er, at anklagemyndighedens ledelse og politiet regelmæssigt udarbejder rapporter, og at der oprettes et centralt register over bankkonti for at gøre det lettere at gennemføre finansielle undersøgelser.

2009⁶⁷. Derudover er Kommissionens henstilling om at gøre systemet for kontrol med aktiver til et effektivt redskab til at opdage ulovlig berigelse på endnu ikke blevet fulgt⁶⁸.

De eksperter, Kommissionen konsulterede, understregede i deres analyse af den bulgarske ramme for bekæmpelse af korruption visse generelle svagheder, der hæmmer fremskridt på dette område. Hvad angår bekæmpelse af korruption, mangler Bulgarien uafhængige institutioner, der har beføjelse og pligt til at fremsætte forslag og skabe fremskridt på området⁶⁹. Det begrænser deres frihed til at gribe ind proaktivt og sikre et uafhængigt tilsyn. Som følge heraf er der tendens til, at mange administrative aktiviteter er reaktive og alene fokuserer på den formelle overholdelse af reglerne. De manglende sanktionsrettigheder på visse områder og manglende effektive sanktioner på områder, hvor disse rettigheder eksisterer, illustrerer, hvor svært det er at få gang i indsatsen på dette område⁷⁰.

For at kunne komme videre i bekæmpelsen af korruption i næste periode bør Bulgarien overveje at oprette et uafhængigt organ, der skal koordinere og bistå med tilsynet på dette område. Det ville i den forbindelse også være hensigtsmæssigt at foretage en uafhængig evaluering af virkningerne af Bulgariens nationale strategi til bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet og at udarbejde en ny strategi med klare indikatorer og benchmarks for, hvad der er opnået på grundlag heraf.

Der er betydelig bekymring, hvad angår omfanget af korruption i Bulgarien. 96 % af bulgarerne opfatter korruption som et vigtigt problem, og 68 % finder, at situationen på området er uændret eller værre end i 2007⁷¹. Befolkningens opfattelse vil først ændre sig, når der er truffet målrettede foranstaltninger for at bekæmpe korruption.

Korruption på højt niveau

Mekanismen for samarbejde og kontrol har siden 2007 fokuseret på domstolenes og de retshåndhavende myndigheders reaktion på tilfældene af korruption, navnlig korruption på højt niveau, der involverer højtstående embedsmænd og politikere. Bulgarien har specialiseret sig på dette område. I kølvandet på Kommissionens henstillinger⁷² oprettede Bulgarien i 2009 et fælles team til efterforskning og retsforfølgning af svig med EU-midler og styrkede sin retlige ramme herfor⁷³. De fælles team med fokus på organiseret kriminalitet, som blev oprettet samtidigt, behandlede visse andre tilfælde af korruption på højt niveau. Efter yderligere henstillinger i rapporterne om mekanismen for samarbejde og tilsyn⁷⁴ oprettede Bulgarien i 2012 et særligt fælles team, der skal fokusere på korruption på højt niveau, og omorganisere det fælles team vedrørende bekæmpelse af svig med EU-midler og udvide dets ansvarsområde til flere andre områder, hvor der foregår svig med offentlige midler.

⁶⁷ Loven om amnesti fra 2009 førte til, at 458 sager, herunder embedsmisbrug og misbrug af offentlige midler, ikke blev færdigbehandlet.

⁶⁸ KOM(2011) 459 endelig, s. 10.

⁶⁹ Med undtagelse af statsrevisionen hører alle myndigheder på dette område ind under den udøvende magt.

⁷⁰ Statsrevisionen og kommissionen for interessekonflikter kan ikke pålægge sanktioner, hvis de nægter at samarbejde. Tilsynsorganerne har ret til at sanktionere manglende overholdelse af reglerne for forebyggelse af korruption, men reelt har de ikke udøvet denne ret.

⁷¹ Flash Eurobarometer 351 fra juli 2012.

⁷² I 2009 henstillede Kommissionen til Bulgarien, at landet oprettede særlige strukturer for retsforfølgning af sager om korruption på højt niveau og organiseret kriminalitet (KOM) 2009) 402 endelig, s. 7).

⁷³ Ændringerne af strafferetten i maj 2008 gjorde det muligt for Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig, OLAF, at fremlægge bevismateriale ved retten.

⁷⁴ KOM(2011) 459 endelig, s. 9-10.

De resultater, disse specialiserede strukturer har opnået, er blandede. Selv om oprettelsen af det fælles team vedrørende bekæmpelse af svig med EU-midler oprindeligt førte til en stigning i antallet af retssager, faldt dette tal igen i 2011⁷⁵, og langt størstedelen af sagerne var af mindre betydning. Kommissionens analyse viste desuden, at der var et stort antal sager, der af uforklarlige årsager blev afvist, eller sager, der ikke førte til domfældelse⁷⁶.

Domstolenes resultater i forbindelse med andre korruptionssager giver et lignende billede. Selv om antallet af sager steg i 2009 og 2010, var der et væsentligt fald i 2011⁷⁷. Derudover er der meget få sager om korruption på højt niveau, der kommer for retten, og i mange af disse sager går retssagen meget langsom, og antallet af frifindelser er uforholdsmæssigt stort⁷⁸. Domstolenes indsats, hvad angår undersøgelse af påstande om korruption og embedsmisbrug blandt dommere, har været meget ringe⁷⁹.

I den forbindelse må der navnlig udtrykkes bekymring over de fortsatte forsinkelser i og udskydelser af sager ved appelretten i to skelsættende sager vedrørende svig med EU-midler, hvor retten i første instans i marts og oktober 2010 afsagde lange fængselsdomme. Der er ikke fundet nogen tilfredsstillende forklaring på, hvorfor domstolene ikke har gjort brug af de disponible proceduremæssige muligheder for at fremskynde disse skelsættende sager⁸⁰. De skuffende resultater, både hvad angår forundersøgelsesfasen og selve retssagen i forbindelse med retsforfølgning af personer involveret i korruption på højt niveau, skyldes i høj grad systemiske svagheder, som påvirker domstolenes effektivitet på andre områder – såsom den retlige ramme, retspraksis og anklagemyndighedens og de administrative tilsynsmyndigheders praksis. Kommissionen påpegede disse svagheder i 2011⁸¹, og de fremgår også mange steder i den analyse, anklagemyndigheden foretog i 2012. De afhjælpende foranstaltninger, anklagemyndigheden har gennemført⁸², viser, at der i retsvæsenet er stigende forståelse for, at der er behov for væsentlige ændringer af den faglige praksis og organisation for at forbedre Bulgariens resultater i forbindelse med bekæmpelse af korruption på højt niveau.

Disse foranstaltninger bør indgå i den overordnede retslige og institutionelle indsats i Bulgarien for at forbedre den måde, hvorpå sager om korruption indbringes for domstolene,

⁷⁵ Antallet af domfældelser i sager om svig med EU-midler steg fra nul i 2007 til 243 i 2010 og faldt igen i 2011 til 159. I forbindelse med alle domfældelser i sager om svig med EU-midler blev sagerne ændret fra at være straffesager til at være administrative overtrædelser (COM(2012) 57 final, s. 6).

⁷⁶ Kommissionen påpegede i sine rapporter fra juli 2011 og februar 2012 det store antal sager, der ikke førte til domfældelse, hvor tilknyttede aspekter blev retsforfulgt i en anden medlemsstat (KOM(2011) 459 endelig, s. 6 samt COM(2012) 57 final, s. 6).

⁷⁷ Antallet af nyere sager, hvor der er blevet indledt undersøgelser forud for retssager vedrørende korruption: 512 i 2007, 490 i 2008, 595 i 2009, 684 i 2010 og 522 i 2011.

⁷⁸ Siden Kommissionens seneste analyse i juli 2011 er der blevet afsagt dom i fem sager om korruption på højt niveau, i to af dem den endelige dom. Der blev afsagt endelig fængselsdom i to sager vedrørende et tidligere medlem af parlamentet og en tidligere direktør for en statsejet virksomhed, men fuldbyrdelsen af den ene dom blev suspenderet. I samme periode skete der frifindelser i ti sager, der involverede tre tidligere ministre, en tidligere viceminister og andre højtstående embedsmænd, ledere af statsejede virksomheder og forretningsmænd.

⁷⁹ Se side 7.

⁸⁰ I begge sager har en række forsinkelser betydet, at appelretten ikke er nået nogen vegne med behandlingen af de appelsager, hvor retten i første instans afsagde dom i 2010 (den tekniske rapport s. 20, fodnote 80).

⁸¹ Den tekniske rapport af 20.7.2011 vedrørende mekanismen for samarbejde og kontrol (SEC(2011) 967 final, s. 12).

⁸² Se den tekniske rapport s. 16-17.

jf. henstillingerne inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol i 2011⁸³. Det vil kræve en koordineret indsats på adskillige områder. Bulgarien bør for det første overveje at ændre lovgivningen for at gøre det lettere at retsforfølge sager om korruption i retsvæsenet⁸⁴. For det andet bør de administrative tilsynsmyndigheder være proaktive for at finde frem til sagerne og have effektive midler til at samarbejde med domstolene. For det tredje er det nødvendigt, at politiefterforskerne og anklagemyndigheden udvikler kapacitet til at analysere komplekse økonomiske og finansielle oplysninger. Endelig er det desuden nødvendigt, at anklagemyndigheden er i stand til på hensigtsmæssig vis at planlægge og styre komplekse undersøgelser, så de giver resultater, og at retssystemet forbedrer sine dommeres evne til at vurdere økonomisk og finansielt bevismateriale, ensrette retspraksis og fremme sanktioner, der virker afskrækkende, via kassationsretten. Det er i den forbindelse vigtigt at etablere et tæt operationelt samarbejde mellem det specialiserede fælles team til bekæmpelse af korruption og den særlige anklagemyndighed for organiseret kriminalitet.

Selv om der er udviklet forskellige retlige og proceduremæssige instrumenter for at bekæmpe korruption på højt plan, rejser de fortsatte problemer med sådanne sager ved retten en række spørgsmål om domstolenes kapacitet og vilje. Sager om korruption på højt niveau involverer typisk indflydelsesrige offentlige personer. De fungerer derfor som prøveklud for at afprøve det bulgarske retssystems kapacitet og uafhængighed. Da korruption og organiseret kriminalitet ofte hænger sammen, indgår detaljerede finansielle undersøgelser som en vigtig del af enhver efterforskning på dette område, og de spiller en særlig rolle, når forbindelsen mellem organiseret kriminalitet og det politiske liv skal afsløres. Disse aspekter har der ikke været lagt passende vægt på i Bulgarien. Det er også vigtigt at arbejde tæt sammen med kommissionen for konfiskation af aktiver og andre administrative tilsynsmyndigheder for effektivt at retsforfølge sager om korruption på højt niveau, således at det har en afskrækkende virkning.

Korruption i den offentlige forvaltning

De retshåndhævende institutioners indsats for at bekæmpe korruption skal suppleres af en effektiv administrativ indsats for at indkredse overtrædelser af reglerne, anvende sanktionsmulighederne og udvikle forebyggende foranstaltninger. Bulgarien har siden 2007 udviklet en omfattende administrativ ramme på dette område. Bulgarien har bl.a. under ministerrådet oprettet et organ på højt niveau til koordination af bekæmpelsen af korruption, som skal føre tilsyn med gennemførelsen af Bulgariens strategi og handlingsplaner på området. I 2010 blev der oprettet to nye administrative organer, nemlig en kommission, der skal forhindre interessekonflikter, og et horisontalt organ, der skal fremme bekæmpelsen af korruption. Derudover har administrative tilsynsorganer inden for alle grene af regeringen fået til opgave at udvikle og føre tilsyn med de forebyggende foranstaltninger og redskaber til risikovurderinger. De er desuden blevet bedt om om nødvendigt at anvende disciplinærsanktioner. Denne ramme suppleres af statsrevisionen, som er ansvarlig for kontrollen med embedsmænds formueforhold.

Med hjælp fra denne omfattende administrative ramme har Bulgarien siden 2007 nået en række resultater i forebyggelsen og sanktioneringen af korruption. Der er blevet udviklet redskaber til risikovurderinger og etiske regler, som er blevet taget i anvendelse inden for de

⁸³ Med henblik herpå henstillede Kommissionen, at Bulgarien foretager en omfattende revision af domstolenes praksis, procedurer og organisation og udarbejder en detaljeret handlingsplan sammen med internationale eksperter. (KOM(2011) 459 endelig, henstillingerne under punkt 3 og 6, s. 9-10).

⁸⁴ Se den tekniske rapport s. 9.

fleste dele af forvaltningen, der er blevet indført et system, hvor offentlige embedsmænd regelmæssigt skal afgive erklæringer om, at de ikke er berørt af interessekonflikter eller er inhabile, og fremlægge formueangivelser, og visse myndigheder såsom toldmyndighederne, skattemyndighederne og grænsepolitiet har gennemført en strukturreform, hvor der blev lagt særlig vægt på integritet og forebyggelse af korruption.

Der er dog også en række mangler, som Bulgarien bør afhjælpe for at kunne gøre fremskridt, hvad angår forebyggelse af korruption, og for at øge den tillid, bulgarerne har til deres statslige institutioner. Systemet for kontrol med formueforhold, hvormed statsrevisionen indsamler og offentliggør formueangivelser, udgør et nyttigt bidrag til at skabe gennemsigtighed, men kontrollen med angivelserne er mangelfuld, og systemet giver ingen mulighed for at afsløre tilfælde af ulovlig berigelse. Der er blevet rapporteret få tilfælde, hvor andre myndigheder konkret har fulgt op på uoverensstemmelser i angivelserne⁸⁵. Kommissionens henstilling om at medtage kontrol med formueforhold i den nye lov om beslaglæggelse af aktiver er ikke blevet fulgt⁸⁶. Eftersom det kun er få sager, der nogensinde undersøges, tyder meget på, at der er en mangel her, og det er nødvendigt, at en del af det administrative maskineri udtrykkeligt har ansvaret for proaktivt at retsforfølge tilfælde af ulovlig berigelse.

Bulgarien vedtog i 2009 en lov om interessekonflikter og oprettede en administrativ myndighed, der skal fastslå, om der foreligger interessekonflikter, og i givet fald sanktionere dem⁸⁷. Oprettelsen af en særlig kommission til at undersøge, om der foreligger interessekonflikter, og til at foreslå sanktioner heraf førte til en imponerende stigning i antallet af offentlige henvendelser om interessekonflikter og en række afgørelser, men hidtil er kun en enkelt sag blevet færdigbehandlet⁸⁸. Vurderingen af kommissionens arbejde de første 15 måneder viser en ny myndighed, der har taget denne udfordring op og hurtigt er begyndt at arbejde, men som endnu ikke har været i stand til at bevise sin værdi ved at træffe overbevisende afgørelser i vigtige sager⁸⁹. Der må også stilles spørgsmålstejn ved, hvor effektiv loven om interessekonflikter er. Kommissionens afgørelser kan prøves ved to retsinstanser, og eventuelle administrative sanktioner kan også prøves ved to instanser. Som følge af denne besværlige procedure i to trin har kommissionen hidtil kun været i stand til at pålægge straf ved administrative afgørelser i fem sager⁹⁰. Kommissionen er nødt til at vise sin evne til at træffe forsvarlige afgørelser i følsomme sager. Kommissionens henstillinger om at

⁸⁵ Formueangivelserne kontrolleres automatisk af et it-program ved sammenligning med andre disponible oplysninger, såsom selvangivelser, men der foretages ingen risikoprofilanalyser, der er ingen adgang til bankoplysninger, der foretages ingen sammenligninger med angivelser fra tidligere år, og der er derfor ikke mulighed for at følge op på tilfælde af uforklarlige formuer.

⁸⁶ Kommissionen henstillede, at Bulgarien skulle "vedtage lovgivning, der giver mulighed for ikke-domsbaseret konfiskation og rutinemæssig kontrol af højtstående tjenestemænds, dommeres og politikeres aktiver og påvise resultater på dette område" (KOM(2011) 459 endelig, s. 9).

⁸⁷ Bulgarien vedtog i 2009 en lov og oprettede derefter kommissionen for forebyggelse og påvisning af interessekonflikter i 2011, efter at tildelingen af EU-midler i sommeren 2008 var blevet suspenderet som følge af navnlig adskillige tilfælde af interessekonflikter og manglende beskyttelse af EU-midler på dette område (den tekniske rapport, s. 27, se også KOM(2008) 496 endelig "Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om forvaltning af EU-midler i Bulgarien").

⁸⁸ Se den tekniske rapport s. 27.

⁸⁹ Nyere sager, der offentligt er blevet stillet spørgsmålstejn ved, involverer den tidligere formand af kommissionen for konfiskation af aktiver og den tidligere formand for og et tidligere medlem af kommissionen for forbrugerbeskyttelse.

⁹⁰ Blandt de øvrige svagheder, eksperterne navnlig har fremhævet, er den manglende mulighed for at gå videre med anonyme henvendelser og at anvende administrative sanktioner i sager om indgivelse af ukorrekte erklæringer (se den tekniske rapport s. 27).

anvende reglerne for interessekonflikter på individuelle kontrakter om tjenesteydelser er endnu ikke blevet fulgt⁹¹.

Bulgarien anvender under ministerrådets generelle tilsynsorgans bemyndigelse en metode til vurdering af risikoen for korruption inden for den udøvende magt. Metoden anses for at være et nyttigt redskab til at forebygge korruption. Det er dog ikke obligatorisk at anvende den, og det generelle tilsynsorgans kapacitet til at følge op på anvendelsen af metoden er begrænset. Derudover er det kun obligatorisk at foretage vurderinger af risikoen for korruption inden for den udøvende magt⁹², og hidtil er der ikke blevet anvendt disciplinærsanktioner i sager, hvor kravene ikke blev opfyldt. En ny struktur, der skal vurdere risiciene for korruption på tværs af Bulgariens institutioner ("Borkor"), har endnu ikke påbegyndt sit arbejde. For at kunne skabe en merværdi er det nødvendigt, at den bliver en stærk central institution, der skal koordinere bekæmpelsen af korruption, og som har bemyndigelse til at vurdere andre institutioners planer, som kan foretage en risikovurdering af erklæringer om, at der ikke foreligger interessekonflikter, eller som kan fungere som sekretariat for en uafhængig tilsynsprocedure.

Offentlige indkøb

Svaghederne i gennemførelsen af lovgivningen vedrørende offentlige indkøb er en vigtig kilde til korruption. De underminerer også mulighederne for at sikre en effektiv anvendelse af EU-midler og fører generelt til lavere kvalitet, hvad angår leveringen af offentlige varer og spild af offentlige midler. Kommissionens tjenestegrene har gennem audits og vurderinger indkredset væsentlige risici og mangler på dette område.

Bulgarien har siden 2007 gjort en indsats for at forbedre den retlige ramme for offentlige indkøb og den administrative indsats i den forbindelse. Landet har reformeret lovgivningen vedrørende offentlige indkøb for at forenkle den og styrke den administrative kontrol på visse områder for at efterkomme Kommissionens henstillinger⁹³. Myndighederne med ansvar for tilsynet med de offentlige finanser og revisionsretten har fået beføjelser til på eget initiativ at foretage kontrol, og kravene til myndighederne med ansvar for offentlige indkøb om at kontrollere udbud, før de offentliggøres, er blevet øget. Der er blevet gjort en indsats for at forbedre domstolenes ekspertise, bl.a. gennem specialisering.

Denne indsats har dog endnu ikke givet de forventede resultater. Antallet af klager, Kommissionen har modtaget vedrørende det bulgarske system for offentlige indkøb, vokser fortsat⁹⁴, og der er helt tydelige tilfælde af alvorlige overtrædelser af EU's regler for offentlige indkøb. Selv om der er stillet supplerende personale til rådighed i år⁹⁵, er de ressourcer, der er stillet til rådighed for de ordregivende myndigheder, stadig utilstrækkelige. Det er vigtigt, at Bulgarien gennemfører de nye kontrolprocedurer effektivt. Ved at give myndighederne med

⁹¹ (KOM(2011) 459 endelig, henstilling v på s. 10). Individuelle kontrakter om tjenesteydelser er på nuværende tidspunkt baseret på loven om forpligtelser og aftaler og er derfor ikke omfattet af arbejdsretten og dens bestemmelser om interessekonflikter og inhabilitet.

⁹² Det er ikke obligatorisk at foretage vurderinger af risikoen for korruption i parlamentet og inden for retsvæsenet, de lokale myndigheder, offentlige organer, offentlige institutter, offentlige forsyningselskaber og offentlige fonde.

⁹³ KOM(2011) 459 endelig, s. 10.

⁹⁴ Hvad angår offentlige indkøb, modtog Kommissionen fire klager i løbet af 2008 og 2009 og 26 klager i løbet af 2010 og 2011.

⁹⁵ Myndigheden med ansvar for offentlige indkøb har fået ti yderligere stillinger i år, hovedsagelig til at gennemføre supplerende forudgående kontrol.

ansvar for offentlige indkøb ret til på eget initiativ at gennemføre kontrol sendes der et vigtigt signal om, at der forventes en mere proaktiv risikobaseret tilgang fra alle kontrolorganers side.

III. De næste faser

Kommissionens vurdering viser, at Bulgarien har gjort fremskridt i de fem år, der er gået siden landets tiltrædelse af EU. Mekanismen for samarbejde og kontrol har bidraget positivt hertil. Kommissionen finder, at Bulgarien er på vej til at nå målene i forbindelse med mekanismen for samarbejde og kontrol, forudsat at landet fremmer reformprocessen. For at uddybe reformerne kræves der en stærkere følelse af ejerskab, navnlig i domstolsledelsen. Det er også nødvendigt, at myndighederne i fællesskab klart styrer udviklingen i den rette retning, og der er behov for en omfattende strategi for at gennemføre ændringer ved mere effektivt at sikre samarbejde mellem de forskellige institutioner end tidligere. Det forudsætter, at der gøres en større indsats for at vise, at integritet værdsættes, og at korruption og organiseret kriminalitet reelt straffes. Mekanismen for samarbejde og kontrol bør fortsætte for at støtte denne indsats og sikre dynamikken i forbindelse med forandringerne, så reformprocessen giver vedvarende og uigenkaldelige resultater, hvilket er en proces, der skal være tilstrækkelig stærk til, at mekanismen for samarbejde og kontrol ikke længere er nødvendig.

De seneste fem år har vist, at Bulgarien kan gøre væsentlige fremskridt, når der er en klar politisk styring. Landet har indført mange af de rigtige redskaber. Næste fase er at anvende disse redskaber for at fremme og gennemføre reformer. Det vil sikre, at landet kommer tættere på at opfylde kravene i forbindelse med mekanismen for samarbejde og kontrol og vise den bulgarske befolknings vilje til fremskridt. Alle medlemsstaterne har både pligter og muligheder inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og Kommissionen ser frem til, at Bulgarien færdiggør den særlige proces i forbindelse med mekanismen for samarbejde og kontrol og tager fat på disse problemer på samme måde som de øvrige medlemsstater.

Kommissionen erkender, at Bulgarien nu har brug for at gennemføre, hvad der er blevet vedtaget, at undgå tilbageslag og at fremvise overbevisende resultater, og den har besluttet at foretage sin næste vurdering ved udgangen af 2013. Det vil give landet den tid, der er nødvendig for at vurdere de håndgribelige resultater. Kommissionen vil ophøre med at udsende midtvejsstatusrapporter. Den vil dog nøje holde øje med de fremskridt, der sker i dette tidsrum, foretage regelmæssige tjenesterejser til Bulgarien og indgå i hyppige dialoger med de bulgarske myndigheder og med andre medlemsstater.

IV. Henstillinger

For at fastholde fremskridtene opfordrer Kommissionen Bulgarien til at træffe foranstaltninger på nedenstående områder på grundlag af de henstillinger, der skal hjælpe Bulgarien med at målrette sin indsats med henblik på Kommissionens næste vurdering ved udgangen af 2013 af de fremskridt, der er gjort inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol.

1. Reform af retsvæsenet
 - Forny det øverste retsråds mandat til at gennemføre grundlæggende reformer.
 - Fastlægge og gennemføre en strategi for de menneskelige ressourcer på mellemlang sigt inden for retsvæsenet, som skal baseres på en analyse af

behovene og arbejdsbyrden, og foretage ændringer i domstolenes organisation, ansættelsesprocedurer og uddannelses tilbud.

- En ny statsadvokat bør have mandat til at reformere anklagemyndighedens struktur, procedurer og organisation på grundlag af en uafhængig funktionsgranskning og i samarbejde med eksterne eksperter.
- Fastsætte et mål for færdiggørelsen af arbejdet med den nye strafferet og gennemførelsen heraf.
- Sikre at alle betydelige ngo'er og faglige organisationer åbent inddrages i fastlæggelsen af reformstrategier og tilsynet hermed.

2. Domstolenes uafhængighed, ansvarlighed og integritet

- Fokuserer retsinspektoratets arbejde på domstolenes integritet og effektivitet. Fastlægge et enkelt effektivt system for tilfældig tildeling af sager, der skal anvendes i hele landet.
- Sikre, at valget af statsadvokaten statuerer et eksempel på en gennemsigtig procedure med fair konkurrence, som tager udgangspunkt i kravene om integritet og effektivitet.
- Gøre gennemsigtighed, objektivitet og integritet til den vigtigste prioritet i forbindelse med bedømmelser, forfremmelser, udnævnelser og disciplinærafgørelser i retsvæsenet.

3. Effektivitet i forbindelse med retsprocedurene

- Udarbejde en strategi for at mindske forsinkelserne i offentliggørelsen af domsbegrundelserne og analysere, hvordan dette problem kan afhjælpes.
- Lukke de smuthuller, der forhindrer en effektiv fuldbyrdelse af retsafgørelser såsom at en person forsvinder for at undgå en fængselsdom, eller at finansielle sanktioner pålagt af en domstol ikke fuldbyrdes.
- Vedtage en strategi for at forbedre ensartetheden af domstolenes praksis, herunder en proaktiv strategi for den øverste kassationsret, for at den kan indkredse og træffe afgørelse på områder, hvor der er uenighed.

4. Bekæmpelse af organiseret kriminalitet

- Sikre, at den nye kommission for konfiskation af aktiver udnævnes på grundlag af integritet, at andre myndigheder, bl.a. anklagemyndigheden, fuldt ud samarbejder med kommissionen, og at den øverste kassationsret hurtigt træffer afgørelse for om nødvendigt at bevare sin autoritet.
- Gennemføre en uafhængig analyse af sager, der ikke fører til domfældelse, hvilket dækker over svagheder i både efterforskningen og retsforfølgningen, herunder vidnebeskyttelse, økonomisk og finansiell analyse, politiets indsamling af bevismateriale og samarbejdet mellem den dømmende og den udøvende magt.

- På grundlag heraf afhjælpe mangler i struktur, ledelse, personforhold, uddannelse, samarbejde og faglig praksis.

5. Bekæmpelse af korruption

- Anvende erfaringer fra tidligere sager til at forbedre politiets indsats, resultaterne af retsforfølgningen og domstolenes arbejde.
- Gennemføre en uafhængig vurdering af virkningerne af Bulgariens nationale strategi til bekæmpelse af korruption. Give en enkelt institution til opgave at koordinere bekæmpelsen af korruption, at bistå og koordinere indsatsen i forskellige sektorer, rapportere om resultaterne af strategien til bekæmpelse af korruption i alle offentlige organer og støtte et nyt uafhængigt tilsynssystem, der involverer civilsamfundet.
- Ændre loven om interessekonflikter, således at afskrækkende sanktioner reelt finder anvendelse. Ændre ordningen for formueangivelser og kontrollen heraf ved at gøre det til et effektivt instrument til at afsløre tilfælde af ulovlig berigelse.