

Bruxelles, den 27.1.2016
COM(2016) 40 final

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

{SWD(2016) 15 final}

1. INDLEDNING

Mekanismen for samarbejde og kontrol blev oprettet ved Bulgariens tiltrædelse af Den Europæiske Union i 2007. Der var enighed om, at der måtte gøres en større indsats på en række vigtige områder for at afhjælpe manglerne i reformen af retsvæsenet, bekæmpelsen af korruption og bekæmpelsen af den organiserede kriminalitet. Siden da har rapporterne om samarbejde og kontrol beskrevet de fremskridt, Bulgarien har gjort, og de har haft til formål at målrette de bulgarske myndigheders indsats gennem specifikke henstillinger. Kommissionens rapporter¹ og Rådets konklusioner² indeholder en kortlægning af udviklingen i Bulgarien og henstillinger om det videre arbejde. Denne rapport sammenfatter de skridt, der er taget i det seneste år, og indeholder henstillinger om de næste. Den er resultatet af Kommissionens grundige analyse, som bygger på input fra de bulgarske myndigheder, civilsamfundet og andre interessenter. Kommissionen har i belysningen af situationen ud fra en retlig aktørs synspunkt kunnet trække på den særlige støtte fra sagkyndige i andre medlemsstater.

I rapporten fra 2015 om mekanismen for samarbejde og kontrol beskrives fremskridtene i de foregående år som små, og i Rådets konklusioner blev Bulgarien opfordret til at "konsolidere og forstærke sin politiske vilje til at opnå reformer og gøre konkrete fremskridt"³. Der blev i rapporten imidlertid også peget på en række områder, hvor man havde erkendt problemerne, og hvor der lidt efter lidt blev fundet løsninger. Det førte til udarbejdelse af to omfattende reformstrategier, hvor der fokuseres på reform af retsvæsenet og bekæmpelsen af korruption. Disse to strategier var baggrund for mange af de afgørende resultater i 2015 og vil fortsat være vigtige referencepunkter i 2016. Det bedste bevis på fremskridt vil være at se strategierne omsat til konkrete resultater. Det, der er afgørende for at vinde de bulgarske borgeres og EU-partners tillid, er, hvordan man håndterer vanskelige sager og løser problemer, som står i vejen for reformen. Det er også afgørende, når det skal vurderes, i hvilket omfang reformen er begyndt slå igennem. En sådan vurdering er nødvendigt, hvis man vil sikre den varige forandring, der er selve formålet med processen.

Kommissionen vil fortsat støtte Bulgarien i landets bestræbelser på at nå de mål, der er fastsat som led i mekanismen for samarbejde og kontrol. Der ydes allerede bistand til Bulgarien på mange områder under de europæiske struktur- og investeringsfonde⁴. Derudover har Kommissionen i 2015 oprettet et nyt instrument i form af en strukturreformtjeneste, som skal yde teknisk bistand til EU-medlemsstaters reformarbejde inden for en lang række områder. Der ydes også anden form for bistand fra medlemsstater og internationale organisationer, ofte i samarbejde med civilsamfundet i Bulgarien. Denne form for deltagelse er en del af et åbent og demokratisk samfund og kan være en vigtig støtte for Bulgariens reformarbejde. Kommissionen er glad for, at Bulgarien har vist interesse for at trække på yderligere teknisk bistand, hvilket den bulgarske premierminister har erklæret,⁵ og den opfordrer Bulgarien til at udnytte alle muligheder fuldt ud.

¹ Tidligere rapporter findes på http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm.

² Senest Rådets konklusioner af 17. marts 2015.

³ 7281/15, s. 3. http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

⁴ I programmeringsperioden 2007-2013 blev der tildelt 51 mio. EUR under det operationelle program for udvikling af administrativ kapacitet til indkaldelse af interessetilkendegivelser fra retsvæsenet, hvoraf der kun blev indgået kontrakter for 25 mio. EUR på grund af manglende tilslutning hos domstolene og anklagemyndigheden. Den nye programmeringsperiode for 2014-2020 indeholder en særlig prioritet for dommerstanden og anklagemyndigheden med en bevilling på 30,1 mio. EUR.

⁵ Erklæring i forlængelse af Det Europæiske Råds møde den 17. december 2015.

2. STATUS OVER REFORMPROCESSEN I BULGARIEN

2.1 Reform af retsvæsenet

Dommerstandens og anklagemyndighedens uafhængighed, ansvarlighed og integritet

Det fremgik allerede af rapporten fra 2015 om mekanismen for samarbejde og kontrol, at strategien for retsreformen indeholder en omfattende og detaljeret plan for de kommende år. Efter den bulgarske nationalforsamlings godkendelse i januar 2015 traf regeringen konkrete opfølgende foranstaltninger på en række områder, der hører direkte under justitsministeriet. Det spørgsmål, som i den offentlige debat mentes at have størst signalværdi for strategien, var reformen af det øverste retsråd. Det øverste retsråd er den vigtigste institution i det bulgarske retsvæsen. Det har vide beføjelser hvad angår udnævnelsen, bedømmelsen, forfremmelsen og irttesættelsen af dommere og anklagere samt forvaltningen af dommerstandens og anklagemyndighedens budget. Det fungerer også som dommerstandens talerør over for resten af samfundet og har derfor stor mulighed for at præge offentlighedens holdning til retsvæsenet i det hele taget. Offentligheden har fortsat ikke stor tillid til retsvæsenet⁶.

Det er derfor yderst vigtigt, at det øverste retsråd fungerer godt. Et særligt problem ved den nuværende struktur er, at afgørelser om personaleanliggender og disciplinære spørgsmål vedrørende dommere og anklagere træffes af én struktur. Selv om der ikke findes en autoritativ model for sammensætningen af retsråd, er det blevet tydeligt, at både dommere og anklagere finder det uhensigtsmæssigt, at disse afgørelser træffes af en blandet gruppe af dommere og anklagere fra det øverste retsråd. I bulgarsk sammenhæng giver den nuværende model med en stort antal politisk udnævnte personer i det øverste retsråd anledning til særlig bekymring over dommerstandens og anklagemyndighedens uafhængighed og om risikoen for, at dommere udsættes for pres. Dette var baggrunden for forslaget i reformstrategien om at oprette to adskilte kollegier i det øverste retsråd, som behandler personaleanliggender for de to grene af den dømmende magt.

Efter lange drøftelser nåede man i foråret frem til, at nogle af de foreslåede ændringer forudsatte forfatningsændringer. Disse ændringer blev vedtaget af nationalforsamlingen i december 2015. Selv om disse ændringer afveg betydeligt fra den tekst, regeringen oprindeligt foreslog⁷, er vedtagelsen af dem stadig et vigtigt skridt i retning af en reform af det øverste retsråd. Ud over oprettelsen af to beslutningstagende kamre i det øverste retsråd vil retsinspektoratets beføjelser til at efterforske interessekonflikter og ulovlig berigelse blandt dommere og anklagere blive styrket⁸. Næste skridt bliver at gennemføre reformen ved hjælp

⁶ Den ringe tillid til retsvæsenet bekræftes af meningsmålinger og opinionsundersøgelser. Langt størstedelen af bulgarerne (96 % i 2014) mener, at manglerne i retsvæsenet udgør et stort problem (Flash Eurobarometer 406, januar 2015, s. 9); se også World Justice Project *Rule of Law Index 2015* (s. 70): http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf og rapporten fra World Economic Forum *Global Competitiveness Report*, s. 124-125 <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2015-2016>.

⁷ Det forhold, at et medlem i gruppen af parlamentskandidater i sidste øjeblik blev omfordelt fra anklagemyndighedens kammer til dommerkammeret medførte, at justitsministeren trådte tilbage, og at der kom protester fra de vigtigste erhvervssammenslutninger af dommere. Dette blev set som en styrkelse af den politiske indflydelse i det øverste retsråds dommerkammer og samtidig som et fald i den offentlige anklagemyndigheds ansvarlighed.

⁸ Derudover blev kravet om hemmelig afstemning i forbindelse med personaleanliggender i det øverste retsråd afskaffet, og der blev indført en regel om, at den del af medlemmerne, som parlamentet indstiller, skal vælges med et flertal på to tredjedele.

af ændringer af loven om retssystemet. Regeringen udarbejdede en lovgivningspakke, som blev forelagt til offentlig høring i foråret 2015, men den har afventet resultatet af debatten om forfatningen⁹.

Det fremgår af tidligere rapporter, at der er vedvarende problemer med det øverste retsråds evne til at udfylde sin rolle som vogter af dommerstandens og anklagemyndighedens uafhængighed og integritet. Kontroverserne har drejet sig om spørgsmål såsom uigennemsigtige procedurer for udnævnelsen af dommere, inkonsekvent praksis i disciplinærsager og manglende opfølgning på problemer vedrørende potentiel manipulation af den vilkårlige tildeling af sager ved domstolene. Derudover har der været kontroverser om den politiske indflydelse i det øverste retsråd. I 2015 har billedet været noget blandet hvad angår disse problemer. I starten af året udnævnte det øverste retsråd en ny formand for den øverste kassationsret. Den nye formand har været rede til at give reformen sin opbakning og ser ud til at vinde dommerstandens og anklagemyndighedens respekt¹⁰. Der blev også i foråret udpeget en ny ledelse af byretten i Sofia, efter at den tidligere ledelse måtte træde tilbage som følge af de skandaler, der prægede retten¹¹. Der var dog andre af det øverste retsråds afgørelser om udnævnelser, der fortsat vakte bekymring på grund af manglende gennemsigtighed og risiko for uretmæssig indflydelse. Stillingen som præsident for appelretten i Sofia har nu været ledig i næsten to år: selv om der var en dommer, som havde rettens øvrige dommeres udtrykkelige opbakning, sikrede det øverste retsråd ikke det nødvendige flertal¹². Der findes ingen klare kriterier for vurderingen af udnævnelser, hvilket skaber tvivl om, hvorvidt udnævnelsesprocedurerne er objektive.

Alvorlige anklager om korruption og misbrug af indflydelse i dommerstanden og anklagemyndigheden er først blevet fulgt op efter internt og eksternt pres, og myndighederne har ikke været i stand eller villige til at indlede proaktive undersøgelser. Disse uregelmæssigheder, som blev konstateret ved byretten i Sofia henimod slutningen af 2014, blev fremhævet i den seneste rapport om mekanismen for samarbejde og kontrol, hvor det blev anført, at det oprindelige svar fra det øverste retsråd tydede på, at rådet betragtede det som et problem med lav prioritet.¹³ Det øverste retsråd indledte ganske vist en sag for at forbedre den vilkårlige tildeling af sager ved Bulgariens domstole, idet der i oktober 2015 blev indført et nyt centraliseret IT-system for hele retsvæsenet, som burde bidrage til at løse dette tilbagevendende problem, som er blevet fremhævet i tidligere rapporter om mekanismen for samarbejde og kontrol. Det øverste retsråd var imidlertid noget tøvende med at reagere på anklagerne om, at vigtige dommere ved byretten i Sofia skulle have begået alvorlige fejl¹⁴. Der blev først indledt disciplinærsager meget senere, efter at justitsministeren havde måttet gå videre med adskillige sager¹⁵.

⁹ Som følge heraf er der også blevet sat en stopper for andre vigtige ændringer (se nedenfor).

¹⁰ Da det øverste retsråds etiske udvalg overvejede en disciplinærsag mod præsident Panov efter en tale, som ikke gav nogen opbakning til en retsreform, underskrev over 200 dommere et brev i hans favør.

¹¹ Det forhold, at den nye præsident for den øverste kassationsret var indblandet, fremmede denne proces.

¹² Den seneste sag i december 2015 var præget af et indlæg fra den bulgarske sammenslutning af dommere, hvori offentlige erklæringer om kandidaten på politisk niveau blev kritiseret. Sammenslutningen henledte også opmærksomheden på flere andre af det øverste retsråds seneste beslutninger, som de mente var problematiske.

¹³ COM(2015) 36 final, s. 4-5.

¹⁴ De to vigtigste personer er ikke længere dommere ved domstolen.

¹⁵ Disse begivenheder skabte endnu en gang bekymring over manglen på klare regler for det øverste retsråds afgørelser i disciplinærsager.

I efteråret 2015 omtalte medierne en samtale, der skulle være blevet optaget mellem to af hovedpersonerne, der var involveret i uregelmæssighederne ved byretten i Sofia¹⁶, hvilket tilførte den eksisterende kontrovers nye elementer. Efter gentagne opfordringer om at få foretaget en uafhængig undersøgelse¹⁷ erklærede det øverste retsråd og anklagemyndigheden, at der ville blive foretaget en undersøgelse af båndenes indhold¹⁸. Det er vigtigt for denne proces' troværdighed, at det på alle måder sikres, at undersøgelsen gennemføres på en gennemsigtig og upartisk måde¹⁹.

Efter flere år uden en ledende inspektør valgte nationalforsamlingen en ny ledende inspektør i foråret 2015. De forskellige led i proceduren blev gjort mere gennemsikrelige og omfattede en opfordring til civilsamfundet om at foreslå kandidater. Denne tilgang blev også anvendt i forbindelse med den efterfølgende procedure for valget af et nyt inspektørkollegium, som blev indledt i efteråret og endnu ikke er afsluttet²⁰. Denne procedure vil være af særlig betydning, fordi inspektoratet fremover skal spille en større rolle i forbindelse med løsningen af integritetsproblemer og tegn på korruption inden for dommerstanden og anklagemyndigheden. Det bliver vigtigt at sikre, at inspektoratet har de nødvendige ressourcer til at udfylde rollen effektivt.

Reform af de relevante retsregler

Den igangværende reform af det øverste retsråd er kun ét element, selv om det er vigtigt, i Bulgariens nye strategi for retsreformen. Strategien er et omfattende dokument, som indeholder en bred vifte af mål, hvoraf mange forudsætter juridiske ændringer. Der er som nævnt tidligere udarbejdet en pakke af ændringsforslag til loven om retssystemet, som nu bør kunne behandles hurtigt i nationalforsamlingen. Den indeholder ændringer inden for en lang række områder med henblik på at forbedre forskellige aspekter af forvaltningen af retssystemet. Mange af forslagene går i retning af at styrke de menige dommere, således at der skabes større gennemsigtighed og uafhængighed. Andre ændringer har til formål at gennemføre de nødvendige forbedringer hvad angår reguleringen af karriereforløb eller reglerne om faglig uddannelse for dommere. Andre forslag indeholder ændringer, som er nødvendige for at indføre ny teknologi, der kan øge gennemsigtigheden, kvaliteten og effektiviteten (e-justice). Disse forslag har i løbet af året allerede været genstand for omfattende drøftelser i dommerstanden og anklagemyndigheden. I 2016 vil Bulgarien skulle vise, at landet formår at komme videre med vedtagelsen af disse ændringer²¹.

¹⁶ Den tidligere præsident for byretten i Sofia og en anden dommer er nu begge genstand for en strafferetlig undersøgelse.

¹⁷ Det var bl.a. dommerforeningen, justitsministeren og præsidenten for det øverste kassationsret, der anmodede om, at der skulle indledes en uafhængig undersøgelse.

¹⁸ Den 14. januar lukkede det øverste retsråd imidlertid sin undersøgelse under kontroversielle omstændigheder. Forløbet blev i et åbent brev fra dommerforeningen kritiseret på grund af manglende gennemsigtighed.

¹⁹ Et særligt problem i den forbindelse vedrører aggressive og polariserende kampagner, som visse medier fører, og som ofte er rettet mod enkeltpersoner hos den dømmende magt. En skæv mediedækning i løbet af disciplinærsager eller strafferetlige undersøgelser skaber yderligere problemer for retsmyndighederne.

²⁰ Der blev indstillet 20 kandidater til de ti stillinger, hvoraf flere er hentet fra dommerstanden, anklagemyndigheden eller erhvervssammenslutninger. Den endelige udvælgelse i nationalforsamlingen har endnu ikke fundet sted.

²¹ Det nyligt oprettede råd for gennemførelsen af strategien for retsreformen bør være et nyttigt forum, hvor der kan gøres fremskridt med dette og andre initiativer, og hvor der kan holdes øje med, hvilke fremskridt der gøres med de mange forskellige aspekter af strategien for retsreformen.

Et andet område, hvor der er lovgivningsændringer på vej, er straffeloven og strafferetsplejeloven. Det fremgår af tidligere rapporter om mekanismen for samarbejde og kontrol, at der er en risiko for, at en grundlæggende debat om en mere langsigtet reform af loven har stået i vejen for mere hastende og målrettede ændringer²². Forskellige regeringer har gennem de seneste fem år forsøgt at ændre straffeloven, men det er indtil videre ikke lykket²³. I 2015 lancerede regeringen nye drøftelser om en bredere reform af kriminalpolitikken²⁴. Disse drøftelser skal føre til en gennemgribende reform, som kræver omhyggelig analyse og forberedelse, der indebærer høring af dommerstanden, anklagemyndigheden og sagkyndige. I mellemtiden har de bulgarske myndigheder imidlertid erkendt, at der er behov for hurtigere at komme videre med et begrænset sæt målrettede ændringer, bl.a. for at løse problemer, som skaber forsinkelser i straffesager, og for at gøre det lettere at forfølge tilfælde af korruption. Visse ændringer er allerede blevet vedtaget for at afhjælpe væsentlige mangler, men deres effekt i praksis skal stadig påvises²⁵.

Kvalitet og effektivitet i retsvæsenet

Den vigtigste målestok for retsvæsenets kvalitet og effektivitet må være, i hvilken grad retfærdigheden sikres af systemet samlet set – om borgerne kan regne med, at retssystemet sikrer mulighed for fair oprejsning, om kriminelle retsforfølges effektivt, og om retfærdighed sker fyldest og i overensstemmelse med loven²⁶. Disse overvejelser blev understreget i år, da Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol anførte, at den allerede i over 45 domme mod Bulgarien havde konstateret, at myndighederne ikke overholdt deres forpligtelse til at foretage en effektiv efterforskning, og mente, at disse gentagne mangler viste, at der var tale om et systemisk problem²⁷. Dette er tydeligvis et problem for retshåndhævelsen generelt, men der er ingen tvivl om, at der stadig er problemer blandt anklagere og dommere.

Den daglige forvaltning af dommerstanden og anklagemyndigheden er det øverste retsråds rolle, herunder spørgsmål som udnævnelser, bedømmelser, uddannelse, disciplinærsager og styring af dommernes og retsmyndighedernes respektive arbejdsbyrde. Det er i tidligere rapporter blevet fremhævet, at den ulige fordeling af arbejdsbyrden mellem domstolene er et problem hvad angår kvalitet og effektivitet i retsvæsenet og måske også for dommernes uafhængighed²⁸. Det er især de større domstole, navnlig i Sofia, der er ramt af en stor arbejdsbyrde, mens arbejdsbyrden i andre domstole er lav. I 2015 har det øverste retsråd som i tidligere år forsøgt at afhjælpe den skæve fordeling af arbejdsbyrden mellem domstolene ved at oprette nye stillinger i de mere overbebyrdede domstole, samtidig med at stillinger nedlægges hos de domstole, der har mindre at lave. Denne fremgangsmåde har dog indtil videre kun haft en begrænset effekt. En forudsætning for at nå frem til en mere overordnet løsning har været at få udviklet harmoniserede standarder for arbejdsbyrder og at få foretaget

²² COM(2015) 36, s. 10.

²³ Et udkast til en reform af straffeloven, som blev udarbejdet af en tidligere regering i 2014, blev ingen succes, da det ikke opfyldte forventningerne, og nationalforsamlingen blev opløst kort efter, at det var blevet fremlagt.

²⁴ Ifølge regeringens strategi for retsreformen skal der gennemføres en vidtgående reform af kriminalpolitikken, hvilket der arbejdes på i justitsministeriet.

²⁵ Se s. 9 om at undslippe strafforfølgning og teknisk rapport, afsnit 3.2 og 6.2.

²⁶ Det er f.eks. tydeligt i visse strafferetlige sager, der går på tværs af grænser, at behandlingen i Bulgarien synes at være meget langsommere end i andre medlemsstater.

²⁷ *Systemic problem of ineffectiveness of investigations in Bulgaria* [ECHR 070 \(2015\)](#)

²⁸ Med en høj arbejdsbyrde risikerer dommerne disciplinærsager, hvis de har problemer med at nå de aftalte frister. Det giver anledning til bekymring over uafhængigheden i et miljø, hvor standarderne for disciplinære foranstaltninger ikke altid forekommer helt klare.

en bredere samfundsøkonomisk analyse af de regionale domstole, hvilket et underudvalg i det øverste retsråd nu har gjort. Analysearbejdet blev afsluttet i 2015, og resultaterne bør nu danne grundlag for en mere systematisk forvaltning af personaleressourcerne og måske også for at omorganisere domstolene. Det øverste retsråds hensigt er i første omgang at forelægge forslag om de regionale domstoles opbygning til offentlig høring i 2016. De nye harmoniserede standarder for arbejdsbyrden bør også give det øverste retsråd de oplysninger, der er nødvendige for at strømline andre dele af systemet, herunder distrikts- eller appelretter og forvaltningsdomstolene. Selv uden disse reformer bør standarderne allerede give et bedre udgangspunkt for at styre fordelingen af personaleressourcer mellem de forskellige dele af systemet. Sådanne beslutninger, som ofte er lidt ømtålelige, bør også bidrage til at forbedre den overordnede kvalitet og effektivitet i et miljø med knappe ressourcer²⁹.

Generelt bliver det nødvendigt at følge op på strategien for retsreformen ved hjælp af ledelsesbeslutninger på en række områder. Indførelsen af e-justice er et særligt vigtigt eksempel på, at lovgivningsmæssige og ledelsesmæssige beslutninger skal gå hånd i hånd. Det er meget vigtigt at udvikle en kapacitet til at forvalte de komplekse ledelsesmæssige og tekniske processer, der er nødvendige for at sikre en korrekt gennemførelse af e-justice, herunder på områder som databeskyttelse og sikkerhed.

Disciplinærsager er et andet område, hvor standarder for arbejdsbyrden kunne vise sig at være nyttige, især som middel til at fastlægge et mere objektivt grundlag for sanktioner i sager vedrørende manglende overholdelse af procesfrister³⁰. Problemerne på dette område stikker dog dybere, idet der blandt dommere generelt hersker en opfattelse af, at det øverste retsråds beslutninger hverken er gennemsigtige eller objektive. Dette kunne afhjælpes ved at fastsætte klare standarder for disciplinærsager og disciplinære sanktioner og ved en mere systematisk kommunikation, hvor det forklares, hvordan de enkelte beslutninger hænger sammen med de generelle standarder. Manglen på klare disciplinære standarder er særlig problematisk, når sagerne vedrører brud på den etiske kodeks eller handlinger, der underminerer dommerstandens og anklagemyndighedens anseelse³¹, og hvor den nøjagtige afgrænsning af det disciplinære ansvar er uklar. I sådanne tilfælde er der en risiko for, at vilkårlige beslutninger kan føre til, at dommere i mindre grad ønsker at udtale sig offentligt om helt legitime spørgsmål.

Anklagemyndigheden spiller en vigtig rolle i det samlede retssystem. Regeringens strategi for retsreformen fastsætter et mål om en bredere reform af anklagemyndigheden på grundlag af en uafhængig analyse. Blandt de centrale mål er ønsket om at skabe større initiativ og ansvarsfølelse gennem en mindre hierarkisk kultur samt større ansvarlighed og offentlig tillid til retsforfølgelsen generelt. En sådan reform ville skulle bygge videre på de skridt, der allerede er taget i de senere år, og på den planlagte reform af Bulgariens kriminalpolitik. Behovet for en mere tilbunds gående reform af anklagemyndigheden er affødt af en vedvarende mangel på gode resultater i højtprofilerede sager om korruption og organiseret kriminalitet³² og er også et tilbagevendende tema blandt uafhængige observatører i Bulgarien.

²⁹ De seneste spændinger over størrelsen af budgettet til dommerstanden og anklagemyndigheden har bragt dette spørgsmål frem i lyset igen, idet finansministeriet kun accepterer en stigning i budgettet for 2016 mod et tilsagn om, at der træffes foranstaltninger til at forbedre budgetresultatet i de efterfølgende år.

³⁰ Mange sager vedrører forsinkelser i gennemførelsen af de obligatoriske proceduremæssige skridt. Et modargument, der ofte benyttes i sådanne sager, er den store arbejdsbyrde.

³¹ Der er tale om tilsidesættelse af tjenesteplichter i henhold til artikel 307 i loven om retssystemet.

³² I visse instanser ser der ud til at være en vis modvilje fra anklagemyndighedens side til at gå videre med undersøgelser, bl.a. af sager vedrørende EU-midler. (Teknisk rapport s. 24-25.)

Det har i mange rapporter om mekanismen for samarbejde og kontrol været henstillet, at den bedste måde, hvorpå man kan finde ud af, hvilke foranstaltninger der skal træffes fremover, vil være en objektiv analyse af de konkrete tilfælde, hvor højtprofilerede sager ikke har været afsluttet ordentligt.

2.2 Korruption

Fjerde og femte benchmark for Bulgarien under mekanismen for samarbejde og kontrol vedrører behovet for at effektive foranstaltninger til bekæmpelse af korruption, herunder på højt niveau og i offentlige institutioner mere generelt. Bulgarien ligger fortsat blandt de EU-medlemsstater, hvor niveauet af korruption opfattes som højt, og korruption anses for at være en af de største hindringer for at drive virksomhed i Bulgarien³³. Der har i tidligere rapporter om mekanismen for samarbejde og kontrol været påpeget mangler i den indsats, der hidtil har været gjort på området³⁴. De institutioner, som er blevet oprettet for at bekæmpe korruption, er blevet beskrevet som opsplittede og ukoordinerede institutioner, der ikke kan klare udfordringen.

I 2015 blev disse problemer omsider anerkendt af de bulgarske myndigheder, da regeringen vedtog en ny omfattende national strategi for bekæmpelse af korruption. Strategien udgør et vigtigt skridt fremad, da den indeholder en klar analyse af udfordringerne og forslag til en række konkrete foranstaltninger, der kan løse de konstaterede problemer. Udfordringen bliver nu at sikre, at den bliver gennemført³⁵. Det nationale koordineringsråd, som er blevet nedsat, skal koordinere bestræbelserne og følge fremskridtene. Det er dog en institution, der har til opgave at formulere politikker, og som har brug for politisk opbakning på højeste plan og støtte fra effektive operationelle strukturer, hvis den skal opnå resultater. Der blev også sat spørgsmålstejn ved graden af politisk støtte til en ny fremgangsmåde, da det ikke lykkedes at få regeringens forslag til en ny lov om bekæmpelse af korruption igennem ved nationalforsamlingens førstebehandling i september 2015. Hensigten med lovudkastet var at bakke strategien op med et solidt institutionelt grundlag: deri fastlægges, at der skal oprettes en fælles myndighed til bekæmpelse af korruption, som har til opgave at kontrollere højtstående embedsmænds interessekonflikter og formueerklæringer og at foretage undersøgelser af mulige tilfælde af korruption og ulovlig berigelse³⁶. Lovudkastet indeholdt derudover en reform af ordningen for kontrol af embedsmænds interessekonflikter og private formue.

Det kom som en overraskelse for regeringen, at lovudkastet blev forkastet i september, og det førte til, at dens vigtigste initiativ til bekæmpelse af korruption blandt højtstående embedsmænd blev udsat yderligere. En stor del af debatten vedrørte brugen af anonyme signaler, idet der herskede forvirring mellem muligheden for at modtage anonyme signaler og

³³ Teknisk rapport, s. 18.

³⁴ Problemerne med gennemførelsen af Bulgariens forrige strategi for bekæmpelse af korruption er blevet understreget i en evaluering, der blev foretaget af de bulgarske myndigheder og afsluttet i starten af 2015. Se COM(2015) 36, s. 7.

³⁵ Manglende politisk opfølgning og kontrol med gennemførelsen blev påpeget som et af de problemer, der havde betydning for tidligere politikker til bekæmpelse af korruption.

³⁶ Den nye institution ville skulle arbejde tæt sammen med kommissionen for beslaglæggelse af aktiver og anklagemyndigheden, men skal også have beføjelse til at foretage uafhængige administrative undersøgelser. Den ville desuden skulle kunne sikre en mere systematisk reaktion på påstande om korruption ved at indarbejde funktioner i én institution, som i dag varetages af tre forskellige institutioner, nemlig kommissionen for interessekonflikter, centret for korruptionsbekæmpelse (BORKOR) og dele af det nationale revisionskontor, som har til opgave at kontrollere formueerklæringer.

behovet for, at bevismateriale, som anvendes i domstolen, skal kunne identificeres tydeligt. Selv om regeringen har lovet at gå videre med loven i 2016, har dens oprindelige fiasko sået tvivl om, i hvilken grad der er enighed om behovet for at bekæmpe korruption på højt niveau og gå videre med strategien for bekæmpelse af korruption. Genfremsættelsen og vedtagelsen af lovforslaget samt den efterfølgende etablering af den nye institution bliver en vigtig test af Bulgariens beslutsomhed i 2016.

Den bulgarske regering har som led i sin strategi for bekæmpelse af korruption taget en række andre initiativer, som er rettet mod korruption mere generelt i den offentlige forvaltning. Disse omfatter en reform af de administrative inspektorater, foranstaltninger til forbedring af systemet for offentlige indkøb samt udarbejdelse af sektorspecifikke planer for korruptionsbekæmpelse, der indeholder forebyggende foranstaltninger inden for en række bestemte sektorer, hvor der menes at være en høj risiko for korruption i mindre skala³⁷. Der skal løbende følges op på disse foranstaltninger, i første omgang hvor ændringer af lovgivningen er nødvendige³⁸.

Endelig skal Bulgarien vise, at det har opnået resultater i form af vellykkede undersøgelser og retssager om korruption på højt niveau, som fører til endelige domme ved domstolene. Anklagemyndigheden har anlagt en pragmatisk tilgang til at øge kapaciteten ved at foretage organisatoriske ændringer og arbejde tættere sammen med andre relevante tjenester. Det seneste skridt i denne strategi var, at der i april blev oprettet en styrket enhed, der skal arbejde på tværs af kontorer, og som er knyttet til anklagemyndigheden i Sofia og beskæftiger sig specifikt med efterforskning og retsforfølgelse af korruption på højt niveau³⁹. Der er tegn på, at et sådant tættere samarbejde mellem tjenester gennem en særlig struktur begynder at give positive resultater. En række sager er blevet indbragt for retten⁴⁰. Flere sager er i gang med at blive undersøgt. Vurderingen af Bulgariens bestræbelser på at håndtere korruptionssager på højt niveau vil dog afhænge af, at der træffes endelige retsafgørelser, og at disse håndhæves. Hidtil er der kun opnået begrænsede resultater med hensyn til endelige domme i sager om korruption på højt niveau⁴¹.

2.3 Organiseret kriminalitet

Den sjette benchmark under mekanismen for samarbejde og kontrol vedrører bekæmpelse af organiseret kriminalitet. I 2012 etablerede Bulgarien en særlig domstol og anklagemyndighed for organiseret kriminalitet, hvilket nu begynder at give resultater i form af sager, der bliver indbragt for domstolen, og antallet af domme. De sager, der handler om alvorlig organiseret kriminalitet, bliver dog fortsat vanskeliggjort af udviklede bestemmelser og formalistiske strafferetlige procedurer⁴². Der er stadig tegn på alvorlig intimidering af vidner, hvilket underminerer sagerne. Bulgarien mangler fortsat at levere gode resultater med hensyn til

³⁷ Det går fremad med disse initiativer i indenrigsministeriet, hvor de gennemføres som led i en mere generel reform af ministeriet.

³⁸ Der er tilsyneladende udarbejdet udkast til ændringer af loven om offentlig forvaltning vedrørende inspektorater, men de er endnu ikke forelagt nationalforsamlingen til vedtagelse.

³⁹ Denne enhed bygger på to tidligere enheder, som blev oprettet i 2013 og 2014 for henholdsvis at efterforske kriminalitet begået af dommere og tilfælde af korruption på lokalt niveau.

⁴⁰ Herunder sager, der involverer højtstående embedsmænd som f.eks. dommere og borgmestre.

⁴¹ Der har været en tendens til, at højt profilerede sager, der involverer anklager om alvorlige lovovertrædelser, senere blev omstødt eller forsinket ved domstolene eller opgivet af anklagemyndigheden på grund af utilstrækkeligt bevismateriale eller proceduremæssige problemer.

⁴² Man er i gang med at finde mulige løsninger på disse problemer, som kan indebære lovgivningsændringer. Dette behandles i punkt 2.1.

endelige retsafgørelser og håndhævelse deraf i sager, som involverer alvorlig organiseret kriminalitet. For nylig blev det endnu engang understreget, hvor vanskelig denne opgave er, idet der blev begået flere mord, som tilsyneladende har forbindelse til organiseret kriminalitet. Et stort antal sager om lejermord i de seneste år er fortsat uløste⁴³.

I 2015 ændrede Bulgarien sin retsplejelov for at gøre noget ved de problemer, der påpeges i tidligere rapporter om mekanismen for samarbejde og kontrol hvad angår kriminelle, der unddrager sig straf, og det forhold, at den særlige anklagemyndighed bebyrdes med mindre sager, som ikke vedrører organiseret kriminalitet. Det er stadig for tidligt at sige noget om, hvilken virkning disse ændringer får. Hvad angår strafunddragelse er der påpeget nye problemer, som denne gang er af mere organisatorisk art, og der arbejdes på at finde løsninger.

Bulgarien har også ændret loven om konfiskation af udbytte af kriminelle aktiviteter i 2012. Efterhånden som sager er blevet afsluttet efter den gamle lov og efterfulgt af nye sager har anvendelse af den nye lov vist, at der er en række problemer, som kræver lovgivningsmæssige ændringer. Kommissionen for beslaglæggelse af aktiver har udarbejdet detaljerede forslag til, hvordan problemerne kan løses, som fortjener nationalforsamlingen umiddelbare overvejelse.

Den særlige undersøgelsesenhed, som beskæftiger sig med organiseret kriminalitet, blev i starten af 2015 flyttet tilbage til indenrigsministeriet efter at have hørt under statens agentur for national sikkerhed (SANS) siden 2013. Denne gang var overførslen bedre organiseret end i 2013, men medførte stadig visse forstyrrelser. Det bliver nu vigtigt, at direktoratet for organiseret kriminalitet får den ro og de ressourcer, det har brug for til at udføre sit arbejde. Der er konstateret en række juridiske problemer i den lov, hvorved overførslen blev gennemført, især med hensyn til den juridiske definition af de beføjelser, direktoratet for organiseret kriminalitet har, og som ser ud til at begrænse dets arbejde unødvendigt.

3. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

I 2015 tog Bulgarien vigtige skridt til at få reformen på dagsordenen igen efter en periode, hvor den politiske uro så ud til at stå i vejen for fremskridt. De to strategier om retsreformen og bekæmpelsen af korruption udgør en detaljeret handlingsplan. Der er dog ingen tvivl om, at omsætningen af disse strategier til konkrete og målbare fremskridt bliver en stor udfordring i 2016. Der er taget en række initiativer, og nogle af disse har givet visse konkrete fremskridt. I december ændrede Bulgarien sin forfatning. Selv om der i ændringerne var betydelige afvigelser fra den tekst, der oprindeligt blev foreslået, er vedtagelsen af dem stadig et vigtigt skridt i retning af en reform af det øverste retsråd. Det skal der nu følges op på, således at alle ændringerne i strategien for retsreformen bliver til lov. Andre initiativer har mødt modstand, især strategien for bekæmpelse af korruption, idet udkastet til den lov, der skulle føre til en fælles myndighed for korruptionsbekæmpelse, blev forkastet af nationalforsamlingen. Regeringen har meddelt, at den har til hensigt at genfremsætte forslaget i en ændret form, men det forhold, at det blev forkastet, viser, at der ikke er politisk enighed om reformprocessen.

⁴³ Et mord, som for nylig blev begået på en forretningsmand, medførte et åbent og meget kritisk brev fra arbejdsgiver- og industrilederforbundet i Bulgarien: <http://krib.bg/bg/news/Otvoreno-pismo-na-KRIB-do-Ministara-na-vatreshnite-raboti/>

Det ringe fremskridt i højtprofilerede sager om korruption eller organiseret kriminalitet og den tvivlsomme reaktion og opfølgning på bestemte kontroverser, såsom den vedrørende byretten i Sofia i 2014, vil blive ved med at udhule offentlighedens tillid til, at de bulgarske myndigheder kan sikre, at retfærdigheden sker fyldest. Det systemiske problem vedrørende Bulgariens forpligtelse til at foretage effektive undersøgelser af lovovertrædelser, som blev påpeget af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, blev også konstateret i en række rapporter om mekanismen for samarbejde og kontrol, og der er stadig ikke den nødvendige vilje hos de bulgarske myndigheder til at afhjælpe disse mangler. Mange af henstillingerne i rapporten om mekanismen for samarbejde og kontrol fra 2015 er stadig relevante.

Med hensyn til den juridiske uafhængighed har det være opmuntrende at se bulgarske dommere give udtryk for deres støtte til reformen af dommerstanden offentligt. Det er et sundhedstegn, at en ny mere optimistisk kultur er ved at udvikle sig blandt Bulgariens dommere. Der er også sket visse konkrete fremskridt hvad angår forvaltningen af dommerstanden. Inden for visse vigtige områder af domstolsforvaltningen udviser de bulgarske institutioner dog stadig ikke den fornødne vilje.

Kommissionen ser frem til fortsat at arbejde tæt sammen med Bulgarien for at sikre målene med mekanismen for samarbejde og kontrol, og den opfordrer Bulgarien til at gøre en indsats inden for følgende områder:

1. Dommerstandens og anklagemyndighedens uafhængighed, ansvarlighed og integritet

Bulgarien har banet vej for en reform af det øverste retsråd og en styrkelse af retsinspektoratet. Nu skal initiativerne gennemføres i praksis. Det bliver også vigtigt at bygge videre på de tiltag, der er gjort for at øge tilliden til den vilkårlige sagstildeling og udnævnelserne.

- Gennemførelse af reformen af det øverste retsråd ved hjælp af de fornødne ændringer af loven om retssystemet.
- Sikring af, at retsinspektoratet hurtigt får den juridiske myndighed og de materielle ressourcer til at udfylde sin nye rolle, som går ud på at garantere integritet og bekæmpe korruption i retssystemet.
- Etablering af en kapacitet i det øverste retsråd og i retsinspektoratet med henblik på at kontrollere anvendelsen af og sikkerheden i det nye system til vilkårlig tildeling af sager i domstolene. Disse institutioner skal være åbne om resultatet af inspektionerne og opfølgningen på de konstaterede problemer.
- Udvikling af en gennemsigtig og konsistent beslutningstagning i det øverste retsråd hvad angår beslutninger om udnævnelse, idet der skal anvendes klare standarder for merit og integritet, og idet sådanne beslutninger skal træffes rettidigt.
- Etablering af de rette betingelser for en upartisk undersøgelse af de forskellige påstande om korruption på højt niveau i byretten i Sofia, især med hensyn til eventuelle systemiske konsekvenser og eventuel lignende praksis i andre retter.

2. Reform af retssystemet

Justitsministeriet har udarbejdet en større pakke med ændringer af loven om retssystemet, som i løbet af 2015 har været genstand for dommerstandens omfattende drøftelser, med henblik på gennemførelsen af regeringens strategi for retsreformen. Henstillingen om en modernisering af Bulgariens straffelov, som har været fremsat gennem længere tid, er stadig aktuell.

- Gennemførelse af ændringer til loven om retssystemet i overensstemmelse med regeringens strategi for en retsreform, herunder reformer, som giver de enkelte dommere og anklagere mere indflydelse, og sikring af, at de gennemføres i tæt samråd med retsmyndighederne.
- Udarbejdelse af en række målrettede ændringer med henblik på at afhjælpe de vigtigste problemer i strafferetlige procedurer, især problemer, som har indflydelse på komplekse sager vedrørende korruption eller organiseret kriminalitet.
- Vedtagelse af en omfattende reform af kriminalpolitikken i overensstemmelse med de idéer, der er præsenteret i strategien for retsreformen.

3. Standarder i dommerstanden

Bulgarien bør i 2016 komme videre med reformerne inden for centrale dele af dommerstanden, herunder ved hjælp af hensigtsmæssige ændringer i domstolenes struktur for at forbedre kvaliteten og effektiviteten generelt, gennemførelsen af e-justice, etableringen af klare standarder for disciplinærsager og den videre reform af anklagemyndigheden.

- Vedtagelse af en reform af de regionale domstoles struktur og fremlæggelse af en køreplan for en mere generel rationalisering af domstolene på alle niveauer, således at kvaliteten og effektiviteten forbedres generelt, herunder omfordeling af ressourcer, hvor dette er hensigtsmæssigt i lyset af en overordnet analyse af domstolenes arbejdsbyrde.
- Etablering af en klar tidsplan for gennemførelsen af e-justice og sikring af den fornødne kapacitet til at kontrollere og styre gennemførelsen.
- Udvikling af en praksis for begrundelse af afgørelser i disciplinærsager efter klare og objektive standarder og principper. Gennemførelse af en uafhængig vurdering af praksis i disciplinærsager under det nuværende øverste retsråd siden 2012.
- Iværksættelse af en uafhængig analyse af anklagemyndighedens kontor som beskrevet i regeringens strategi for retsreformen, idet der tages hensyn til de reformforanstaltninger, der allerede er gennemført.

4. Korruption

Initiativer på dette område bør koncentreres om gennemførelsen af den nye nationale strategi for korruptionsbekæmpelse, som blev vedtaget i foråret 2015. Det bør have høj prioritet, at nationalforsamlingen hurtigst muligt tager regeringens forslag til en ny lov om korruptionsbekæmpelse op til fornyet overvejelse, idet der tages hensyn til eventuelle særlig problemstillinger, samtidig med at hovedelementerne bevares i overensstemmelse med de hensigter, der er beskrevet i strategien for korruptionsbekæmpelse.

- Vedtagelse af en ny lov om bekæmpelse af korruption i overensstemmelse med strategien for korruptionsbekæmpelse, herunder etablering af én myndighed med et stærkt

uafhængigt mandat til at bekæmpe korruption på højt niveau. Hurtig etablering af den nye institution og tilvejebringelse af de fornødne ressourcer.

- Vedtagelse af ændringer til loven om offentlig forvaltning med henblik på at øge de interne inspektors beføjelser og uafhængighed og etablering af et ensartet sæt minimumsstandards for den offentlige sektor hvad angår risikovurdering og rapporteringspligt.
- Sikring af, at agenturet for offentlige indkøb har den fornødne juridiske myndighed og organisatoriske kapacitet til at gennemføre en risikobaseret og tilbundsående kontrol af procedurerne for offentlige indkøb.
- Forsat bekæmpelse af korruption i mindre skala i indenrigsministeriet. Iværksættelse af lignende bestræbelser inden for andre risikosektorer i den offentlige forvaltning.
- Kontrol med fremskridtene i straffesager, der vedrører anklager om korruption på højt niveau, herunder i fasen forud for retssagen og under selve retssagen, samt gennemførelse af foranstaltninger til afhjælpning af de konstaterede problemer.

5. Organiseret kriminalitet

Bulgarien mangler stadig at vise gode resultater, når det gælder sikringen af endelig domfældelse i forbindelse med sager om alvorlig organiseret kriminalitet. Det bliver vigtigt at sikre de rette juridiske og institutionelle betingelser for retshåndhævelse og en effektiv dommerstand.

- Kontrol med fremskridtet i straffesager, der vedrører anklager om korruption på højt niveau, herunder både i fasen forud for retssagen og under selve retssagen, samt gennemførelse af foranstaltninger til afhjælpning af de konstaterede problemer.
- Snarlig håndtering af de juridiske problemer, der er konstateret både med hensyn til mandatet for direktoratet med ansvar for bekæmpelse af organiseret kriminalitet, som hører under indenrigsministeriet, og direktoratets virke, og sikring af, at direktoratet har den organisatoriske stabilitet, det har brug for til at udføre sit arbejde.
- Ændring af loven om beslaglæggelse af udbytte fra kriminelle aktiviteter, således at kommissionen for beslaglæggelse af aktiver kan arbejde effektivt.