



Bruxelles, den 22.1.2014
COM(2014) 36 final

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

{SWD(2014) 36 final}

1. INDLEDNING

I 2012 var det fem år siden, at Mekanismen for Samarbejde og Kontrol (MSK) blev indført, og Kommissionen besluttede i den anledning at udarbejde en rapport over hele perioden for at give et fuldstændigt billede af udviklingen. Rapporten blev offentliggjort i juli 2012.¹ Den viste, at der var gjort store fremskridt med hensyn til at tilpasse de grundlæggende lovgivningsmæssige og institutionelle rammer, men også at der fortsat er en række store mangler og et behov for en effektiv og konsekvent gennemførelse af reformerne. Der var stadig alvorlige problemer at løse. Det blev derfor besluttet at forlænge perioden indtil næste rapport (18 måneder) for at kunne vurdere, om de reformer, som Bulgarien allerede havde indført, var ved at forankre sig, og for at have længere tid til at vurdere reformernes holdbarhed inden den næste vurdering. Ministerrådet bakker i sine konklusioner² op om rapporten fra 2012, både hvad angår metoden og konklusionerne.

I denne rapport vurderes de fremskridt, som Bulgarien har gjort på de vigtigste MSK-områder, dvs. reform af retsvæsenet, korruptionsbekæmpelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Der er tale om problemstillinger, som er helt afgørende for moderniseringen af det bulgarske samfund. Hvis reformerne skal have den ønskede virkning, kræver det en konsekvent og sammenhængende tilgang, der bygger på en bred konsensus i det bulgarske samfund. Den omstændighed, at der i den periode, som denne rapport dækker, var tre forskellige regeringer, har ikke bidraget til at skabe denne konsensus. Visse begivenheder har dog vist, at der i befolkningen er et udbredt ønske om reformer.

Det er Kommissionens opfattelse, at det tilsyn, som Mekanismen for Samarbejde og Kontrol består i, og de muligheder, som EU-midler og den konstruktive indsats fra Kommissionens og mange medlemsstaters side åbner, fortsat er en værdifuld støtte til reformprocessen i Bulgarien. Den næste formelle rapport udsendes om cirka et år.

2. STATUS OVER REFORMPROCESSEN I BULGARIEN

2.1. *Reform af retsvæsenet*

Uafhængighed, integritet og ansvarlighed

Borgernes tillid til den bulgarske dommerstand er ikke særlig stor.³ Det er i tidligere MSK-rapporter blevet påpeget, hvordan denne tillid kan øges ved hjælp af en professionel styring af systemet, således at det undgås, at juridiske udnævnelser og afgørelser påvirkes fra politisk hånd.⁴

Der er taget visse afgørende skridt siden juli 2012. Fremgangsmåden ved udnævnelse af dommere ved de højere retsinstanser er blevet mere åbne, og der er gjort en mere vedholdende indsats for at løse nogle af de strukturelle problemer i retsvæsenet, som dommerstanden står over for, bl.a. ulige arbejdsbyrder. Det erkendes, at det er nødvendigt at tage hånd om visse alvorlige problemer, bl.a. behovet for at beskytte den ordning, som anvendes til at fordele sager, mod manipulation. I andet halvår 2013 var der ingen

¹ COM(2012) 411 final.

² 24. september 2012.

³ Se de seneste tal fra World Economic Forum <http://reports.weforum.org/the-global-competitiveness-report-2013-2014/>.

⁴ Eksempelvis COM(2012) 411, s. 6-8.

frontalangreb fra regeringens side mod dommerstanden.⁵ Som det også er blevet fremhævet i tidligere rapporter, er der dog fortsat problemer med dommernes uafhængighed i Bulgarien.

I juli 2012 gav Kommissionen udtryk for, at den i høj grad håbede, at den nye ledelse for det øverste retsråd ville formå at gøre rådet til en nøgleinstitution og en drivkraft for reformen af retsvæsenet. Som følge af reformerne i 2012 blev der indført offentlige udvælgelsesprocedurer for udnævnelsen af medlemmer til det øverste retsråd. Den udvælgelsesprocedure, der i den forbindelse blev anvendt i efteråret 2012, viste dog ikke på overbevisende måde, at der var tale om en åben procedure med fokus på faglige kompetencer og integritet. Udnævnelsen af den del af medlemmerne, som parlamentet indstiller, antydede, at der var en betydelig partipolitisk påvirkning af processen, om end der var større åbenhed end tidligere⁶. Udnævnelsen af den del af medlemmerne, som retsvæsenet indstiller, led under beslutningen om ikke at tillade, at dommere udnævner medlemmer direkte.⁷ Det indebærer, at retsvæsenets daværende hierarki fik stor indflydelse på udnævnelserne, hvilket begrænsede mulighederne for at starte på en frisk.

Det øverste retsråd har fastlagt sine prioritetsområder på en klarere måde end førhen. Det har også gjort en indsats for at være mere åbent i kraft af mere opsøgende arbejde og etableringen af et såkaldt borgerråd, som består af vigtige ngo'er og erhvervsorganisationer og har til opgave at formidle anbefalinger fra civilsamfundet til det øverste retsråd. Et handlekraftigt civilsamfund på dette område er ifølge rapporten fra juli 2012 et vigtigt skridt fremad for Bulgarien.⁸ Dets faktiske politiske indflydelse er dog fortsat uklar, og det ville øge borgerrådets effektivitet, hvis der var en klarere procedure for høring af borgerrådet, og der blev stillet krav om en redegørelse i de tilfælde, hvor borgerrådets anbefalinger ikke følges. Det øverste retsråd bør generelt gøre mere for at sikre større gennemsigtighed.

Det øverste retsråd har taget visse skridt til at gennemføre en ledelsesreform. Med hensyn til arbejdsbyrden og fordelingen af ressourcer lader der, takket være en praktisk tilgang, til at ske visse fremskridt. På andre områder, såsom objektive bedømmelser og forfremelsesprocedurer samt sikringen af en mere konsekvent behandling af disciplinærsager, er der indtil videre kun iværksat få konkrete tiltag.⁹ Det etiske udvalg kan forventes at blive en forkæmper for større integritet, men det øverste retsråd har ikke selv indtaget det standpunkt, at integritet skal være et prioriteret mål.¹⁰ Rådet har derfor vanskeligt ved at afvise, at dens beslutninger er politisk påvirkede.

Resultatet er, at der i dag er en udbredt opfattelse af, at det øverste retsråd ikke er en selvstændig og uafhængig myndighed, som er i stand til effektivt at forsvare dommernes uafhængighed af regeringen og parlamentet. Ansvar for at forsvare dommernes uafhængighed eller for at undersøge, om politisk følsomme sager håndteres objektivt¹¹, synes ofte at påhvile civilsamfundet. Det øverste retsråd bør anerkende dette som et vigtigt prioritetsområde og indføre gennemsigtige procedurer, der sikrer en konsekvent håndtering af problemstillinger i takt med, at de opstår. Dette antyder også, at der er behov for en mere konsekvent mediepolitik.

⁵ Eksempelvis ophørte praksis med at navngive politiaktioner efter dommere, som ikke havde afsagt kendelse om frihedsberøvelse af anholdte.

⁶ Den tekniske rapport, s. 2.

⁷ COM(2012) 411 final.

⁸ COM(2012) 411 final, s. 6.

⁹ Den tekniske rapport s. 13-14.

¹⁰ Den tekniske rapport s. 11-12.

¹¹ Dette skal stå sin prøve i forbindelse med aktuelle sager, som omfatter påstande om telefonaflytning og valgsvindel.

Et af de vigtigste områder, der påvirker offentlighedens opfattelse af retshåndhævelsen og retsvæsenet er måden, hvorpå bl.a. dommere udnævnes. Dette har været genstand for mediernes bevågenhed og skabt politisk debat. Bekymringer om, at vigtige offentlige embeder er blevet besat på en uigennemsigtig måde, der var påvirket af magtfulde erhvervsorganisationer og politiske interessegrupper, blev forstærket i forbindelse med flere udnævnelser på højt plan i det forgangne år. Som konkrete eksempler kan nævnes de mislykkede forsøg på at få ansat visse personer i forfatningsretten og statsagenturet for national sikkerhed (SANS).¹² I begge tilfælde måtte kandidaterne i sidste ende trække sig, men begge sager efterlod en usikkerhed over, hvordan systemer fungerer. Dette var kun de mest opsigtsvækkende sager. I andre sager var resultaterne mindre omstridte, men forløbet efterlod alligevel et indtryk af, at uigennemsigtige beslutningsprocedurer vejede tungere end de formelle procedurer, på trods af at der er skabt øget åbenhed.¹³

Sådanne tilfælde illustrerer, at nok er gennemsigtige regler vigtige for at sikre velfungerende offentlige institutioner, men formelle regler er ikke altid tilstrækkelige. Hvis Bulgarien skal opbygge tillid til sine institutioner, er landet nødt til at fremvise en lang række eksempler på, at beslutninger vedrørende udnævnelser, herunder til højtstående embeder, har været baseret på en egentlig udvælgelsesprocedure, der følger klare standarder for kompetencer og integritet, som fremhævet i de seneste MSK-rapporter.¹⁴ Dette skal bl.a. stå sin prøve i forbindelse med den kommende indstilling og udnævnelse af den øverste inspektør i retsinspektoratet. Forsinkelser har givet det indtryk, at sagen beror på, at man ikke kan nå til enighed om en kandidat, og denne type stilling bør i sagens natur besættes efter en åben procedure, der skal sikre, at der udnævnes en højt kvalificeret person, som kan udvise og udøve fuld objektivitet. Udvælgelsen af præsidenten for den øverste kassationsret senere i 2014 er endnu en vigtig udnævnelse.

En vigtig del af beskyttelsen af retsvæsenets ansvarlighed og integritet er de disciplinære procedurer, der gælder for dommere. Der er på dette område behov for systematiske kriterier, der kan sikre en konsekvent gennemførelse af de disciplinære foranstaltninger.¹⁵ Når der ikke findes klare standarder for behandlingen af de konkrete sager, opstår der en risiko for vilkårlige afgørelser. Den omstændighed, at den øverste forvaltningsdomstol ofte har underkendt det øverste retsråds afgørelser, antyder desuden, at der enten ikke er en sammenhængende praksis, eller at reglerne fortolkes forskelligt. En systematisk tilgang til disciplinære foranstaltninger er et vigtigt aspekt af dommerstandens uafhængighed og integritet, eftersom vilkårlige afgørelser på dette område har tendens til at lægge et urimeligt pres på dommerne, hvad enten der er tale om et faktisk pres, eller om dommerne føler sig pressede.

Den nyoprettede enhed, som skal efterforske lovovertrædelser begået af dommere, får en særdeles følsom arbejdsopgave. Hvis den formår at fremvise en række objektive og virkningsfulde resultater, kan det være et vigtigt bidrag til indsatsen for at styrke integriteten. De uregelmæssigheder, som den nuværende anklagemyndighed har påvist har fundet sted i det tidligere anklageinspektorat, viser imidlertid også, hvilke risici der er forbundet med at

¹² Den tekniske rapport s. 4 og 25.

¹³ Den tekniske rapport, s. 5.

¹⁴ Der findes internationalt anerkendte standarder, bl.a. standarder udarbejdet af Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer:

http://encj.net/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_dublin_declaration_def_dclaration_de_dublin_recj_def.pdf

¹⁵ I forbindelse med bedømmelser og forfremmelser tages disciplinærsager nogle gange i betragtning ved medarbejdersamtaler og andre gange ikke.

have instanser, der kører deres eget løb, inden for anklagemyndigheden.¹⁶ Gennemførelsen og anvendelsen af klare, gennemsigtige og ansvarlige procedurer har afgørende betydning for at imødegå denne risiko.

Lov- og regelkomplekset

Målet med de aktuelle drøftelser om reformen af straffeloven er at få afsluttet de langvarige forhandlinger om et første udkast. Parlamentet fik forelagt et lovforslag i januar. Den nye straffelov ventes at medføre vigtige forbedringer. Det bør imidlertid bemærkes, at selv om en reform af straffeloven fra 1968 – som løbende er blevet ændret – vil være nyttig, må den nødvendigvis indgå i en bredere strategi på det strafferetlige område og nøje drøftes med praktiserende advokater og civilsamfundet. På de områder, der er omfattet af MSK, bliver det vigtigt at få udpeget og redegjort for de bestemmelser, der skal styrke bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet, men det bliver også vigtigt at se, hvordan ændringerne kan forenes med en bedre forvaltning af rets- og retshåndhævelsessystem. Det vil muligvis kræve ændringer af strafferetsplejeloven. Samtidig bør behovet for lovændringer ikke forhindre relevante praktiske og organisatoriske tiltag, som kan indføres relativt hurtigt og ikke berører den nye lov. Et vigtigt element i denne proces bør være konklusionerne i en analyse af de sager, der ikke førte til domfældelse, som anbefalet af Kommissionen¹⁷, samt andre analyser af problemer såsom langtrukne straffesager (se nedenfor).

De strategiske rammer for reformen af retsvæsenet

En anden vigtig aktør, der ligesom det øverste retsråd er med til at udstikke kursen for reformen af retsvæsenet, er justitsministeriet. På grund af udskiftninger på ministerniveau og en sammensætning af parlamentet, der i dag vanskeliggør lovændringer, har det været svært for ministeriet at sikre det nødvendige perspektiv, selv om indsatsen for at promovere bl.a. e-justice kan bære frugt på et senere tidspunkt. Hvis der sikres det rette ejerskab, dvs. den rette indflydelse på processen, kan den nuværende indsats for at ajourføre den langsigtede strategi i forbindelse med reformen af retsvæsenet blive et nyttigt fokusområde.

Justitsministeren har anmodet førende ngo'er om at hjælpe med til at analysere, hvordan det er gået med reformen af retsvæsenet frem til i dag. Tanken er at bygge videre på strategien fra 2010, som kun delvist er blevet gennemført, og dække en bred vifte af problemstillinger, herunder tildeling af ressourcerne efter behov, integritetsproblemer, harmonisering af ledelsespraksis ved retterne samt administrative chefers rolle. Denne analyse skulle have været klar i efteråret 2013, men er blevet forsinket. Den forventes at blive godkendt i 2014 efter høring af de relevante interessenter, og der ventes at blive fastsat en periode på syv år til gennemførelse af reformerne, bl.a. af hensyn til programmeringen af støtte inden for rammerne af EU's strukturfonde. Det er vigtigt, at strategien gøres til genstand for en bred høring, bl.a. i civilsamfundet og blandt erhvervsorganisationer, hvorefter den vedtages af regeringen og det øverste retsråd som led i en fælles køreplan for at sikre størst muligt ejerskab.

Effektiviteten i rets- og retshåndhævelsessystemet

De første skridt til at håndtere problemerne med arbejdsbyrden og omfordelingen af ressourcer blandt retterne og anklagemyndigheden er på vej. Dette kan møde nogen modstand fra visse af de berørte parter, men så længe det kan dokumenteres, at arbejdet er foretaget på grundlag af objektive og gennemsigtige kriterier, vil det samtidig vise, at

¹⁶ Den tekniske rapport, s. 10.

¹⁷ COM(2012) 411 final, s. 21.

retsvæsenets hierarki kan håndtere følsomme spørgsmål. Sammen med iværksættelsen af udvælgelsesprøver, der er blevet udsat, bør dette nu føre til nogle reelle forbedringer.¹⁸ Det øverste retsråds arbejde med at udvikle metodiske retningslinjer, som skal rette op på de skæve arbejdsbyrder, ventes også at danne et godt grundlag for den fremtidige udvikling. En retfærdig fordeling af arbejdsbyrden vil ikke alene bidrage til at skabe et mere effektivt system til fordel for de bulgarske borgere – det vil også få indflydelse på disciplinærsager. I dag kan den udbredte langsommelighed alt for let udnyttes i disciplinærsager – ofte på et inkonsekvent grundlag – men ansvaret for problemet ligger snarere hos retsvæsenets hierarki og de administrative chefer.

Med hensyn til fordelingen af sager agter det øverste retsråd at indføre et centraliseret system, der skal sikre en tilfældig sagsfordeling i alle retter, for at tage hånd om den udbredte opfattelse af, at det nuværende system kan manipuleres.¹⁹ Det er positivt, at problemets eksistens nu erkendes. I et permanent system bør der gøres brug af ekstern ekspertise, og interessenter og civilsamfundet bør inddrages, hvis tilliden skal genoprettes. Det er også vigtigt at have fælles gennemførelsesbestemmelser, således at alle parter ved, hvordan systemet skal udmøntes i praksis, og kan udbede sig en forklaring fra enhver instans, hvor der er tegn på, at reglerne ikke er blevet overholdt.

Et andet vigtigt led i forvaltningen af retssystemet er det inspektorat, som er tilknyttet det øverste retsråd. Som det bemærkes i tidligere MSK-rapporter²⁰, kan inspektoratet være et værdifuldt redskab til at sikre en mere konsekvent forvaltning og rette fokus på konstaterede mangler, idet der anlægges en tilgang til inspektionerne, der i højere grad er kvalitativ end formel. Inspektoratet agter nu at analysere statistikker om overholdelsen af frister og kontrollere, om sagerne fordeles tilfældigt, men det kontrollerer sjældent kvaliteten af sagsakterne eller tager højde for problemer med arbejdsbyrden på en systematisk måde. Det har den konsekvens, at de konklusioner, som inspektoratet når frem til på områder såsom tilfældig sagsfordeling, ikke synes til fulde at tage hånd om problemerne. Inspektoratet beskæftiger sig desuden ikke med problemerne med dommers integritet og etiske adfærd, da inspektoratet mener, at det falder uden for dets beføjelser. Disse faktorer begrænser inspektoratets indflydelse med hensyn til at få rettet op på de generelle mangler, der påvirker retssystemet i Bulgarien.²¹

Et eksempel på, at ledelsen har anlagt en mere systematisk tilgang, skal findes inden for anklagemyndigheden.²² Den undersøgelse, som statsadvokaturen har gennemført, og den efterfølgende handlingsplan giver en klar og ofte åben analyse af manglerne og forsøger at finde frem til konkrete løsninger. Hvis den får den tilsigtede virkning, kan det skabe vigtige fremskridt, og samtidig vil det vise, at der ikke altid er behov for ekstra ressourcer for at kunne skabe forandringer. Den tilgang, som anklagemyndigheden har anvendt, kan ikke uden videre overføres til retsvæsenet generelt, da sidstnævnte ikke i samme grad er hierarkisk opbygget, men tilgangen er et eksempel på, at der er vilje til at løse problemer og finde konkrete løsningsmuligheder. Det vil dog være hensigtsmæssigt at gøre processen mere gennemsigtig for at sikre et reelt ansvar for dens gennemførelse. Det er også nødvendigt at gå videre med reformen af anklagemyndigheden inden for rammerne af den overordnede strategi for reformen af retsvæsenet – problemer i form af bl.a. vanskeligheder med at

¹⁸ Den tekniske rapport, s. 14.

¹⁹ Se den tekniske rapport s. 6-7.

²⁰ COM(2012) 411 final, s. 21.

²¹ Den tekniske rapport, s. 11.

²² Den tekniske rapport, s. 9.

benytte sig af sagkyndig bistand ved retterne kræver en fælles tilgang fra anklagemyndighedens og det øverste retsråds side. Spørgsmål såsom præstationsbedømmelser kan også tages op for at sikre en konsekvent vurdering af dommere og anklagere.

Generelt har indenrigsministeriet undergået en række større reformer for at rette større fokus på sin hovedopgave, retshåndhævelse, og overflytte personale fra administrative til operative funktioner. Den problematiske praksis med at give bl.a. pengegaver til ministeriet, som var blevet begrænset til offentlige myndigheder og virksomheder, er tilsyneladende ophørt. Samtidig skal ministeriet løse andre vanskelige opgaver, såsom at sikre en passende håndtering af demonstrationer og presset på grænserne.

2.2. Korruption

Den udbredte korruption betragtes som et stort problem og er en stor udfordring for de bulgarske myndigheder.²³ Det har klare konsekvenser for erhvervslivets interesse i at investere i Bulgarien.²⁴ Den forrige regering vedtog i 2010 en strategi for bekæmpelse af korruption, og den er nu ved at blive ajourført – uafhængige eksterne eksperter kunne med fordel inddrages i arbejdet. Generelt har resultaterne af tidligere tiltag været meget begrænsede. Det overordnede indtryk er, at der er gjort en ringe og ukoordineret indsats for at løse et systemisk problem, som berører hele den offentlige forvaltning. De mangler, som blev konstateret i de forrige MSK-rapporter, er ikke blevet afhjulpet.²⁵

Der er i løbet af de seneste år foretaget en række institutionelle omstruktureringer, men der er en tendens til, at disse initiativer støder på problemer eller ganske enkelt ikke giver synlige resultater. Kommissionen vedrørende interessekonflikter, som kunne have spillet en afgørende rolle med hensyn til at komme ulovlig praksis til livs på alle niveauer i den offentlige sektor, er i stedet blevet involveret i en omfattende skandale, der omfatter mistanke om grov indblanding fra politisk side. Korruptionsbekæmpelsesprojektet BORKOR, som er blevet fremstillet som et vigtigt instrument, der skulle påvise og modvirke risici for korruption, har stadig ikke givet nogen konkrete resultater på trods af de midler, som projektet er blevet tildelt. Med hensyn til offentlige kontrakter har et kompliceret regelkompleks, som hele tiden bliver ændret, gjort det endnu vanskeligere at opbygge en tradition for objektivitet og stringens. Visse virksomheder har givet udtryk for, at de er ved at miste tilliden til, at der kan dæmmes op for det omfattende svig i forbindelse med udbud.²⁶

Der er dog også sket visse fremskridt. Siden 2007 er statsadministrationens interne inspektorater, som er underlagt statsministeriets generalinspektorat, blevet styrket. De har mulighed for at spille en vigtig rolle med hensyn til at konstatere og forebygge uregelmæssigheder og fremsætte forslag til yderligere forbedringer af ordningen til bekæmpelse af korruption. Praksis med at oprette fælles arbejdsgrupper på tværs af efterforskningsmyndigheder og anklagemyndigheder ventes også at sikre en mere effektiv indsats mod grove tilfælde af korruption. Indsatsen for at bekæmpe korruption er fortsat

²³ Center for the Study of Democracy, *Corruption and anti-corruption in Bulgaria (2012-2013)*, rapport nr. 43, november 2013. Ifølge det korruptionsindeks, som Transparency International offentliggjorde i 2013, indtager Bulgarien andenpladsen blandt EU-landene, når det gælder opfattelsen af korruptionsniveauet (<http://www.transparency.org/cpi2013>).

²⁴ I rapporten om den globale konkurrenceevne 2013 angives korruption som den mest problematiske faktor for at drive virksomhed i Bulgarien (http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf, s. 138.).

²⁵ COM(2012) 411 final, s. 14.

²⁶ Direkte kontakt mellem Kommissionen og erhvervsorganisationer.

diffus, og de fornødne beføjelser – og den fornødne uafhængighed – er ikke blevet tillagt en enkelt korruptionsmyndighed med henblik på at skabe forandring. Generalinspektoratet kunne være omdrejningspunktet for dette arbejde, men arbejdet er foreløbig for begrænset til for alvor at have indflydelse.

Erfaringen viser dog, at en vellykket indsats over for korruption på højt niveau har afgørende betydning for tilliden til korruptionsbekæmpelsen, dvs. det er vigtigt, at borgerne ser, at personer, der begår kriminalitet, bliver retsforfulgt. Manglende domfældelser i sager om korruption på højt niveau gør det fortsat vanskeligt at overbevise den bulgarske befolkning om, at der gøres en seriøs indsats for at løse problemet.

2.3. Organiseret kriminalitet

Manglende overordnede fremskridt i opsigtsvækkende sager om organiseret kriminalitet har ligeledes uden tvivl konsekvenser for, hvordan bekæmpelsen af organiseret kriminalitet opfattes. En række højt profilerede sager er blevet frafaldet, og i andre sager om grov kriminalitet, f.eks. lejemord, er der endnu ikke rejst tiltale efter flere års efterforskning.

Det gav anledning til stor bekymring, da det i juli 2012 i ellefte time lykkedes højt profilerede personer, som stod tiltalt for organiseret kriminalitet, at undgå domfældelse²⁷, men den omstændighed, at ingen ville påtage sig ansvaret herfor, og at der ikke er blevet gjort noget for at garantere, at noget lignende ikke vil ske igen, afspejler i endnu højere grad, hvor vanskeligt det er for systemet at løse problemerne.²⁸

Den primære foranstaltning, som den nye regering har truffet, har været at styrke statsagenturet for national sikkerhed (SANS), som nu ikke blot skal beskæftige sig med spionage og kontraspionage, men også med organiseret kriminalitet og en række andre typer forbrydelser, hvis grovhed vurderes at kunne true statens sikkerhed. Der er bl.a. tale om at overføre de særlige politienheder, der beskæftiger sig med organiseret kriminalitet (GDBOP), til sikkerhedstjenesten (SANS). Det har i en vis grad grebet forstyrrende ind i sikkerhedstjenestens arbejde, og det er vigtigt at sikre, at der kun er tale om et overgangsproblem. Mere alvorligt er det, at den måde, hvorpå beslutningen om omstruktureringen blev truffet – uden forudgående høring eller begrundelse – i høj grad har skadet tilliden til både tjenesten og den nye regering, og tilliden kan kun genoprettes, hvis tjenesten viser, at omstruktureringen har forbedret de operationelle resultater. Det generelle indtryk af en forhastet gennemført reform blev i dette tilfælde yderligere forværret af striden om udnævnelsen af den nye chef for sikkerhedsagenturet som beskrevet ovenfor.

Et andet vigtigt spørgsmål er arbejdsfordelingen mellem sikkerhedstjenesten og indenrigsministeriet. SANS skal eksempelvis efterforske sager om fremstilling af narkotika og international narkotikahandel, mens politiet skal efterforske anden form for narkotikarelateret kriminalitet. SANS skal beskæftige sig med sager om korruption på højt niveau, mens politiet skal tage sig af andre former for korruption. Det kan i visse situationer være nødvendigt at overdrage sager midt under efterforskningen.

SANS og anklagemyndigheden har oprettet specialiserede arbejdsgrupper, som skal beskæftige sig med sager, der involverer korruption, ulovlig handel og finansiel kriminalitet.²⁹

²⁷ Det forhold, at en sag om konfiskation af aktiver mod den samme gruppe af personer nu er blevet udsat, har forstærket denne bekymring.

²⁸ Noget tilsvarende skete i december 2013 i en sag, hvor sagsøgte var dømt for dobbelt manddrab.

²⁹ Ud over enheden vedrørende lovovertrædelser begået af dommerstanden som nævnt ovenfor.

Selv om omstruktureringen kunne skabe visse fremskridt, navnlig i kraft af en mere integreret tilgang i betragtning af forbindelsen mellem korrupsion og organiseret kriminalitet, vil det nye agentur skulle fremvise en række gode resultater for at kunne opveje det negative indtryk, som de kontroversielle forhold omkring dets oprettelse har skabt. Der bør lægges særlig vægt på samarbejde med retshåndhævende myndigheder i andre medlemsstater.³⁰

Mere generelt er det i MSK-rapporterne blevet anbefalet at foretage en omfattende analyse af, hvorfor tidligere sager gik i stå eller ikke førte til domfældelse, under inddragelse af alle de relevante statslige og retslige myndigheder.³¹ Forhold, der opfattes som et problem, f.eks. anvendelsen af sagkyndige udtalelser i retten, utilstrækkelig vidnebeskyttelse og problemer med bevismateriale, skal betragtes i det perspektiv, der anlægges i forbindelse med politiefterforskningen, tiltalerejsningen og selve straffesagen, hvis der skal ske forbedringer. Det går kun langsomt fremad med udarbejdelsen af denne analyse, og ser man på lignende initiativer fra anklagemyndighedens og det øverste retsråds side, er der tegn på manglende koordinering og i en vis udstrækning ejerskab.³² Der er behov for en åben dialog med interessenter og civilsamfundet, som efterfølges af en klar handlingsplan, hvis der skal gang i processen igen.

Konfiskation af aktiver er vigtigt redskab, som kan bruges til at fratage organiserede kriminelle grupper deres ulovlige indtægter. Det ser ud til, at den nye ledelse for kommissionen for konfiskation (CEPACA) i mindre omfang har øget antallet af konfiskationer. I den nye lov, som har forbedret visse aspekter, er der imidlertid også inkorporeret visse ændringsforslag fra parlamentet, som har medført nye hindringer, navnlig et meget højt og ubegrundet økonomisk loft for, hvornår CEPACA kan gribe ind på eget initiativ. Der kan derfor fortsat sættes visse spørgsmålstejn ved den nye retsstruktur og dens indflydelse på CEPACA's evne til at yde en effektiv indsats.³³

Den særlige anklagemyndighed og retterne er ligeledes nødt til fortsat at fremvise en række eksempler på, at de har håndteret vigtige sager effektivt. Det vækker fortsat bekymring, at visse aspekter af strukturen hæmmer effektiviteten, navnlig mangler der prioriteringsbeføjelser, hvilket indebærer, at instanserne overbebyrdes med mindre alvorlige sager. Den særlige anklagemyndighed fremfører ofte, at den manglende faglige ekspertise er et alvorligt operativt problem, og den stigende betydning af finansiel efterforskning i forbindelse med sager om organiseret kriminalitet gør dette til et særlig alvorligt problem.

3. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Siden Kommissionens seneste rapport fra juli 2012 har Bulgarien kun gjort få fremskridt. Der er foretaget visse forbedringer af udnævnelsesprocedurerne, i statsadvokaturen er der taget visse nyttige ledelsesmæssige tiltag, og der er desuden gjort en indsats for at nedbringe det øverste retsråds arbejdsbyrde.

Overordnet set har fremskridtene dog ikke være tilstrækkelige, og de er præget af usikkerhed. Det er de begivenheder eller de vigtige øjeblikke, hvor der træffes beslutninger i sager, som har offentlighedens bevågenhed, der er afgørende for, om borgerne har tillid til

³⁰ Et særligt problem består i visse retsinstansers manglende vilje til at anerkende bevismateriale indsamlet af sikkerhedstjenesten.

³¹ COM(2012) 411 final, s. 14 og 21.

³² Den tekniske rapport, s. 24.

³³ Se den tekniske rapport s. 25-26.

systemet eller ej. De fleste sådanne begivenheder i løbet af de seneste 18 måneder – en periode, hvor Bulgarien har haft tre forskellige regeringer – har været kilde til bekymring snarere end forsikring, eftersom udnævnelser har måttet annulleres på grund af integritetsproblemer, dømte ledere af organiserede kriminelle grupper har unddraget sig straf, og der har været en række afsløringer af politisk indblanding i retsvæsenets arbejde. Kun ganske få sager om korruption og organiseret kriminalitet har ført til domfældelse.

De reformvenlige kræfter i Bulgarien, som er frustrerede over, hvor langsomt forandringerne sker, fortjener opbakning. Hvis der hurtigere skal opnås fremskridt med henblik på at opfylde MSK-benchmarkene, er de bulgarske myndigheder nødt til at tage højde for dem og sikre et lederskab, der bygger på en vision, der har fokus på grundlæggende principper såsom retsstatsprincippet og et uafhængigt retsvæsen. Det forudsætter, at der er politisk vilje til at skabe en langsigtet reformstrategi og træffe konkrete og praktiske foranstaltninger på kort sigt, der kan sætte skub i processen.

Kommissionen opfordrer Bulgarien til at sætte ind på følgende områder:

1. Retsvæsenets uafhængighed, ansvarlighed og integritet

De regler, der regulerer udnævnelser, bør anvendes på en klar og gennemsigtig måde. Der skal fremvises en lang række eksempler på, at faglige kvalifikationer og integritet helt tydeligt har været de primære faktorer i udnævnelsesprocessen, hvis offentlighedens tillid skal genoprettes, især når der er tale om udnævnelser til topstillinger. I den forbindelse bør Bulgarien:

- opstille et sæt objektive standarder for bedømmelser og forfremmelser, der har fokus på erfaring, integritet og gennemsigtighed, og indføre et system til overvågning og evaluering af, hvordan disse standarder anvendes i nuværende praksis, under hensyntagen til de særlige forhold, der kendetegner dommeres, anklageres og efterforskeres arbejdsfunktion. I begge tilfælde bør erhvervsorganisationer og andre relevante interessenter inddrages
- udvikle en fast praksis inden for det øverste retsråd for anvendelse af objektive standarder som erfaring, integritet og gennemsigtighed i forbindelse med udnævnelser, herunder til topstillinger
- garantere integriteten og gennemsigtigheden i den ordning, der anvendes til at fordele sager inden for retsvæsenet, ved hjælp af en ordning med tilfældig fordeling, som kontrolleres af uafhængige eksperter, for at sikre at de administrative chefer bærer det fulde ansvar for alle beslutninger om ikke at følge ordningen. Der er behov for fælles regler vedrørende ordningens anvendelse, og de bør gælde i alle retter
- omstrukturere arbejdet i det øverste retsråds inspektorat, så det kan agere proaktivt, med henblik på at fremme integriteten og et effektivt retsvæsen
- udarbejde en klar procedure, der giver det øverste retsråd mulighed for offentligt at reagere i forbindelse med sager om politisk indblanding i retsvæsenets og anklagemyndighedens arbejde.

2. Reform af retsvæsenet

Den ajourførte strategi vedrørende reformen af retsvæsenet bør anvendes til at udstikke kursen for reformerne og sætte gang i dem. På dette område bør Bulgarien:

- gennemføre handlingsplanen for anklagemyndigheden inden for den foreslåede tidsramme og indføre handlingsplanen i den bredere reform af retsvæsenet. I

mellemtiden bør der i det øverste retsråd på objektiv vis træffes konkrete foranstaltninger til løsning af problemerne med den ulige arbejdsbyrde mellem retterne og dommerne

- sikre, at strategien omfatter en årlig statusrapport fra det øverste retsråd vedrørende reformtiltag på retsområdet samt mål for det kommende år, med henblik på at tilføre processen gennemsigtighed
- fastsætte et mål for færdiggørelsen af arbejdet med den nye straffelov og for dens gennemførelse
- sikre, at alle vigtige ngo'er og erhvervsorganisationer kan inddrages i fastlæggelsen af og kontrollen med reformstrategierne.

3. *Et effektivt retssystem*

Der bør fortsat gøres en indsats for at få løst problemerne med de ulige arbejdsbyrder og fordelingen af ressourcer samt problemerne i forbindelse med bedømmelser og forfremmelser under fuld hensyntagen til integriteten. På dette område bør Bulgarien desuden:

- fastsætte klare procedurer, standarder og sanktioner for at sikre konsekvente afgørelser i disciplinærsager. De bør danne grundlag for en konsekvent fremgangsmåde fra de administrative chefers side
- gøre statsadvokatens funktionelle undersøgelse af anklagemyndighederne og handlingsplanen fuldt offentlig og afholde en offentlig høring over handlingsplanen
- lukke smuthuller, der forhindrer en effektiv fuldbyrdelse af retsafgørelser og gør det muligt for personer at unddrage sig fængselsdomme eller finansielle sanktioner, som retten har fastsat
- skabe konkrete fremskridt med e-justice med henblik på at forbedre effektiviteten, gennemsigtigheden og konsekvensen i retsprocessen på kort og mellemlang sigt og også i et langsigtet perspektiv.

4. *Korruption*

Hvis der skal tages hånd om korruptionsproblemet, kræver det en vedholdende og konsekvent forebyggende indsats, men også at personer, der begår lovovertrædelser, bliver retsforfulgt, så det står klart, at lovovertrædelser medfører sanktioner. På dette område bør Bulgarien:

- overdrage opgaven med at koordinere korruptionsbekæmpelsesindsatsen til en enkelt instans, så denne kan bistå og samordne indsatsen i de forskellige sektorer
- gennemgå og ajourføre den nationale strategi for korruptionsbekæmpelse i samråd med civilsamfundsorganisationer på grundlag af en standardmodel for offentlige forvaltninger, der har uafhængige, gennemsigtige og ansvarlig inspektorater
- tage skridt til at mindske risikoen for korruption i forbindelse med offentlige udbud ved at forenkle procedurerne og gøre dem mere gennemsigtige
- gennemgå procedurerne for håndtering af interessekonflikter for at sikre, at de er effektive og uvildige, og for at sikre tillid til sanktionsmekanismerne.

5. *Organiseret kriminalitet*

En vellykket efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med organiseret kriminalitet vil altid være den mest effektive måde at sikre fremskridt på, så det er helt afgørende, at der gøres noget ved de opsigtsvækkende sager. På dette område bør Bulgarien:

- udarbejde og gennemføre en handlingsplan, der tager udgangspunkt i den længe ventede uafhængige og omfattende analyse af sager, der ikke har ført til domfældelse, samt en tidsplan for iværksættelsen af konkrete tiltag vedrørende alle aspekter af og niveauer i rets- og retshåndhævelsessystemet
- specifikt sætte ind over for problemet med, at højt profilerede sagsøgte undgår domfældelse, og klart fastlægge, hvem der skal holdes ansvarlig i tilfælde af, at en sag ikke fører til domfældelse
- udvikle en klar politik for samarbejdet mellem statsagenturet for national sikkerhed (SANS) og instanser, der efterforsker organiseret kriminalitet i andre medlemsstater, samt udvikle særlige operative procedurer, for at sikre at dette samarbejde fastholdes og udvides
- sørge for, at den særlige domstol for organiseret kriminalitet og den tilknyttede anklagemyndighed kan fokusere på højt profilerede sager
- sikre det fornødne samarbejde mellem kommissionen for konfiskation og de relevante retshåndhævende instanser og i løbet af første halvår 2014 foretage en uafhængig evaluering af den nye lov om konfiskation af aktiver og af dens betydning.