

Bruxelles, den 22.10.2019
COM(2019) 498 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om Bulgariens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol

{SWD(2019) 392 final}

1. INDLEDNING

Mekanismen for samarbejde og kontrol blev oprettet, da Bulgarien tiltrådte Den Europæiske Union i 2007 som en overgangsforanstaltning for at lette Bulgariens fortsatte indsats for at reformere sit retsvæsen og intensivere bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet¹. Mekanismen for samarbejde og kontrol var resultatet af et fælles tilsagn fra den bulgarske stat og Unionen om at afhjælpe en række af de resterende mangler, der blev konstateret ved tiltrædelsen, og hensigten var, at mekanismen skulle fortsætte, indtil Kommissionen fandt, at en række specifikke benchmarks var opfyldt på tilfredsstillende vis.

Mekanismen har fungeret siden 2007 med henblik på at tilskynde til og følge reformprocessen på disse områder. I januar 2017 foretog Kommissionen en omfattende vurdering af Bulgariens fremskridt i de ti år, der var gået siden oprettelsen af mekanismen for samarbejde og kontrol². På grundlag heraf afstikkes der i rapporten en klar vej hen imod afviklingen af mekanismen med udgangspunkt i 17 vigtige henstillinger. I betragtning af de fremskridt, der er gjort, fandt Kommissionen, at Bulgariens opfølgning på disse 17 henstillinger ville være en tilstrækkelig forudsætning for at afvikle mekanismen for samarbejde og kontrol, medmindre der i mellemtiden skulle ske en udvikling, der klart går i den forkerte retning. Mange af henstillingerne fokuserede på indførelsen af interne kontrolforanstaltninger for at sikre varige resultater og vise, at igangværende projekter ville køre videre, og fremskridtene blive konsolideret selv uden mekanismen for samarbejde og kontrol.

Siden da har Kommissionen foretaget to vurderinger af de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af de sidste vigtige henstillinger. I rapporten fra november 2017³ konkluderede Kommissionen, at der var gjort betydelige fremskridt. Selv om Kommissionen endnu ikke har kunnet fastslå, at nogen af benchmarkene på nuværende tidspunkt er opfyldt på tilfredsstillende vis, har den gjort det klart, at Bulgarien med fortsat politisk styring og vilje til at gå videre med reformen bør være i stand til inden for nær fremtid at efterleve de resterende henstillinger som led i mekanismen for samarbejde og kontrol. Rådet udtrykte tilfredshed med de væsentlige positive skridt, der er taget, men bemærkede samtidig, at der stadig er meget, der mangler at blive gjort⁴.

I november 2018⁵ udtrykte Kommissionen tilfredshed med fremskridtene hen imod en hurtig afvikling af mekanismen for samarbejde og kontrol og konkluderede, at første, andet og sjette benchmark kunne anses for foreløbigt opfyldt. For så vidt angår de resterende tre benchmarks vedrørende den fortsatte reform af retsvæsenet og bekæmpelsen af korruption var der stadig behov for en yderligere indsats for at sikre fuld gennemførelse af henstillingerne fra januar 2017. Rådet noterede sig Kommissionens konklusioner og opfordrede Bulgarien til at bygge videre på det positive momentum med henblik på at konsolidere fremskridtene på en endelig og uigenkaldelig måde⁶.

I rapporten redegøres der for Kommissionens vurdering af de fremskridt, Bulgarien siden november 2018 har gjort i forbindelse med mekanismen for samarbejde og kontrol. Som i tidligere år er

¹ Kommissionens beslutning 2006/929/EF af 13. december 2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Bulgariens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områdenes retsreform og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet (C(2006) 6570). Se også Ministerrådets konklusioner af 17.10.2006 (Rådets dokument 13339/06).

² *Rapport om Bulgariens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol* (COM(2017) 43).

³ *Rapport om Bulgariens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol* (COM(2017) 750).

⁴ Rådets konklusioner af 12. december 2017 vedrørende mekanismen for samarbejde og kontrol (15587/17).

⁵ *Rapport om Bulgariens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol* (COM(2018) 850 final).

⁶ Rådets konklusioner af 11.12.2018 vedrørende mekanismen for samarbejde og kontrol (15187/18).

vurderingen resultatet af en grundig analyse foretaget af Kommissionen, som har trukket på det tætte samarbejde med de bulgarske myndigheder og fået input fra civilsamfundet og andre berørte parter og observatører. I vurderingen tages der også hensyn til udviklingen i EU's politikker og retspraksis siden oprettelsen af mekanismen for samarbejde og kontrol på de områder, der er relevante for mekanismen.

2. DEN GENERELLE SITUATION

I tidligere rapporter blev det bemærket, at kontekstbestemte faktorer — uden for det område, der er omfattet af mekanismen for samarbejde og kontrol, men som er af bredere relevans for retsstatsprincippet — til tider kan have negativ indvirkning på de fremskridt, der gøres med reformerne. Blandt disse faktorer er den overordnede mangel på politisk stabilitet, en uforudsigelig lovgivningsproces og et medielandskab, der, som det blev erkendt, giver anledning til alvorlig bekymring. Perioden siden rapporten fra november 2018 har i Bulgarien været karakteriseret af relativ politisk stabilitet, selv om der opstod en særlig polemik omkring påstande om, at højtstående embedsmænd og politikere havde erhvervet ejendom til under markedsprisen⁷.

I rapporten fra november 2017 blev også problemerne vedrørende lovgivningsprocessen fremhævet, f.eks. vedtagelsen af ændringer af loven om retssystemet i sommeren 2017, som førte til betænkeligheder blandt de berørte parter og blev indbragt for Bulgariens forfatningsdomstol⁸. Det blev fremhævet, at der er behov for årvågenhed, hvad angår virkningerne heraf for domstolenes uafhængighed.

Uafhængige og pluralistiske medier er af afgørende betydning for den demokratiske debat, og de bør kunne arbejde uden ubehørig pres fra økonomiske eller politiske interesser⁹. Selv om medieforholdene ligger uden for benchmarkene under mekanismen for samarbejde og kontrol¹⁰, påvirker manglerne på dette område fortsat retssystemet. Det øverste retsråd skal fuldt ud respektere ytringsfriheden og mediernes uundværlige rolle med hensyn til at stille myndighederne til ansvar og informere offentligheden, men det har også en vigtig rolle med hensyn til at forsvare princippet om domstolenes uafhængighed. Den mere håndfaste politik, der blev vedtaget sidste år, bør føre til en yderligere indsats for at tage hånd om den vildledende dækning i medierne eller politikernes erklæringer, som påvirker retssystemets omdømme og troværdighed som helhed. Der er bl.a. tale om sager, hvor der er et mønster i den målrettede kritik af dommere baseret på indholdet af deres afgørelser, hvilket kan være til skade for domstolenes uafhængighed og upartiskhed¹¹.

Mekanismer til støtte for retsstatsprincippets bæredygtighed

Et andet vigtigt aspekt af det underliggende miljø er udviklingen af en bredere retsstatsinfrastruktur på både EU-plan og nationalt plan. Denne udvikling går i en retning, der skaber nye værktøjer til at styrke

⁷ Afsløringerne førte til, at en række højtstående embedsmænd og politikere trådte tilbage, herunder den tidligere justitsminister, lederen af antikorrupsionsagenturet og lederen af den parlamentariske gruppe fra det vigtigste regeringsparti.

⁸ Jf. afsnit 3.1 nedenfor.

⁹ Journalister uden Grænser har konstateret, at truslerne mod journalister nu er steget i et sådant omfang, at det må anses for farligt at bedrive journalistik i Bulgarien. I deres indeks over pressefrihed fra 2019 bevarede Bulgarien sin stilling som nr. 111 ud af 180 lande verden over og konsoliderede dermed sin stilling som det land i Den Europæiske Union, der har mindst pressefrihed, efter at der siden 2013 er sket en væsentlig forringelse af situationen (<https://rsf.org/en/bulgaria>). Et eksempel herpå fra september 2019 var den overraskende afskedigelse af en nyhedsrapporter på den nationale radiostation, hvilket gav anledning til bekymring over stationens uafhængighed fra pres udefra, protester på gaden og opfordringer til at iværksætte en parlamentarisk undersøgelse. Den 27. september besluttede nationalforsamlingen at nedsætte en ad hoc-undersøgelseskommission, som skulle se nærmere på sagen.

¹⁰ Sådanne problemer vil være omfattet af den fremtidige retsstatsmekanisme.

¹¹ En afgørelse om prøveløsladelse truffet af appelretten i Sofia i en meget mediedækket sag i september 2019 affødte en kombination af kommentarer til og skridt mod de siddende dommere. Dette førte til kritik fra den bulgarske dommerforening over den manglende reelle reaktion fra de juridiske medlemmer af det øverste retsråd.

konsolideringen af retsstaten — herunder de spørgsmål, der er omfattet mekanismen for samarbejde og kontrol. På EU-plan er der i forbindelse med EU's resultattavle for retlige anliggender¹² og rammerne for bekæmpelse af korruption som led i det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker og strukturreform i adskillige år blevet set nærmere på de nationale retssystemer¹³. Dette vil blive videreudviklet på grundlag af Kommissionens meddelelse fra juli 2019¹⁴, hvori der fastsættes konkrete foranstaltninger til styrkelse af Unionens kapacitet til at fremme og opretholde retsstatsprincippet gennem fremme af en fælles retsstatskultur, indførelsen af en løbende gennemgang af retsstatsforholdene for at holde øje med udviklingen i medlemsstaterne og en effektiv reaktion. De politiske retningslinjer for den næste Kommission, ifølge hvilke det er hensigten at indføre en omfattende retsstatsmekanisme, der skal omfatte hele EU og indebære rapportering om alle medlemsstater, skal garantere kontinuiteten i den henseende¹⁵. Ud over benchmarkene inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol kræves der i henhold til artikel 19, stk. 1, i TEU en effektiv retsbeskyttelse som et konkret udtryk for værdien af retsstatsprincippet som bekræftet af EU-Domstolens nyere praksis. Disse horisontale processer vedrørende kontrol af anvendelsen af retsstatsprincippet, herunder rammerne for bekæmpelse af korruption, i alle medlemsstater og udsigten til videreudviklingen heraf understreger den særlige karakter af mekanismen for kontrol og samarbejde som en overvågningsproces, der er begrænset, hvad angår både de berørte medlemsstater og de spørgsmål, der er omfattet.

Udviklingen af reformmekanismer på nationalt plan indgik også som en central del af henstillingerne fra januar 2017. I disse henstillinger blev betydningen af at udvikle mekanismer til at internalisere overvågningen på nationalt plan ved at integrere den i nationale processer, som ikke kun involverer myndighederne, men også civilsamfundet, understreget. I overensstemmelse med denne tilgang blev det i rapporten fra november 2018 understreget, at Bulgarien havde brug for fortsat at kunne fremvise konkrete resultater både inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol og fremover, og at de bulgarske myndigheders fortsatte tilsyn indgik som en vigtig del heraf, også efter en eventuel afvikling af mekanismen. Rapporten fremhævede navnlig betydningen af en gennemsigtig rapportering og offentlig kontrol, når det ved hjælp af et nationalt tilsyn skal sikres, at der fortsat gøres fremskridt og gennemføres reformer.

Bulgarien har allerede indført vigtige elementer af et sådant nationalt tilsyn og høring af de berørte parter, herunder særlige rådgivende råd på områderne reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption¹⁶. Den bulgarske regering har for nylig besluttet at oprette en supplerende, mere omfattende mekanisme for et nationalt efterfølgende tilsyn inden for rammerne af et koordinations- og samarbejdsråd ("rådet for efterfølgende tilsyn")¹⁷. Det nye råd for efterfølgende tilsyn vil begynde sit arbejde efter afviklingen af mekanismen for samarbejde og kontrol og mødes mindst hver tredje måned¹⁸. Formændene bliver vicepremierministeren med ansvar for reform af retsvæsenet og en repræsentant for det øverste retsråd¹⁹. Det vil få ansvaret for kontrollen med, at der fortsat gøres

¹² https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en.

¹³ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_da.

¹⁴ *Styrkelse af retsstatsprincippet inden for Unionen — En handlingsplan* (COM/2019/343 final). Den vil supplere rammerne for retsstatsprincippet fra 2014.

¹⁵ *Politiske retningslinjer for den næste Kommission (2019-2024) — "En mere ambitiøs Union: Min dagsorden for Europa"*, s. 14, se https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_da.pdf.

¹⁶ Se tredje og femte benchmark nedenfor.

¹⁷ Deltagelsen af institutioner uden for den udøvende magt vil ske på frivillig basis.

¹⁸ Det nye organ blev godkendt af regeringen den 18.9.2019, se ministerrådets dekret nr. 240 af 24.9.2019 om oprettelse af en national mekanisme for tilsyn med bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet, reform af retsvæsenet og retsstatsprincippet og et koordinations- og samarbejdsråd.

¹⁹ Justitsministeren vil fungere som næstformand og justitsministeriet forestå sekretariatet. I dekretet fastsættes det desuden, at sekretariatet forestår koordineringen, når der er behov for at sende oplysninger til Europa-Kommissionen.

fremskridt med reformerne, og vil udsende en offentlig rapport efter hvert møde og en årsrapport til regeringen og det øverste retsråd. Det vil få oplysninger fra en lang række relevante institutioner og vil også omfatte et borgerråd med repræsentanter for civilsamfundet og faglige sammenslutninger inden for retsvæsenet²⁰.

Rådet for efterfølgende tilsyn bør overvåge og koordinere politikker på områderne reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet. Det skal som sådan udgøre en vigtig overordnet ramme for myndighederne og de berørte parter med henblik på at evaluere fremskridtene på en gennemsigtig måde og rette opmærksomheden hen imod de resterende udfordringer. Det kan også bidrage til at få de relevante myndigheder til at stå til ansvar, når det er nødvendigt og hensigtsmæssigt²¹. De bulgarske myndigheder har på premierministerniveau forpligtet sig til at give rådet en særlig rolle, således at det kan fungere som et effektivt redskab til at overvåge gennemførelsen af reformer og udviklingen med hensyn til at opnå resultater i forbindelse med bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet samt den fremtidige samordning af politikker.

Kommissionen ser med tilfredshed på de bulgarske myndigheders tilsagn om at opretholde fremdriften i reformerne under fuld gennemsigtighed og med inddragelse af civilsamfundet, når mekanismen for samarbejde og kontrol er afviklet. Rådet for efterfølgende tilsyn bør være en vigtig samtalepartner, der vil kunne bidrage til udviklingen af dialogen om retsstatsprincippet på EU-plan og den fremtidige omfattende retsstatsmekanisme.

3. VURDERING AF FREMSKRIDTENE MED HENSYN TIL AT OPFYLDE BENCHMARKENE I MEKANISMEN FOR SAMARBEJDE OG KONTROL PÅ GRUNDLAG AF HENSTILLINGERNE I DEN RAPPORT FRA JANUAR 2017, DER ER UDARBEJDET SOM LED I MEKANISMEN FOR SAMARBEJDE OG KONTROL

3.1. Benchmarks, der anses for foreløbigt opfyldt i henhold til rapporten fra november 2018 (første, andet og sjette benchmark)

Første benchmark: Domstolenes uafhængighed

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

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

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

Andet benchmark: Retsregler

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

Sjette benchmark: Organiseret kriminalitet

***Henstilling 16:** Indføre en mekanisme til oplysning af offentligheden om fremskridt med sager om organiseret kriminalitet, som er i dens interesse. Anklagemyndigheden bør — under hensyntagen til*

²⁰ Dets medlemmer vil deltage som observatører i møder i rådet for efterfølgende tilsyn, og det vil kunne afgive udtalelser og fremsætte forslag.

²¹ Det fastsættes udtrykkeligt i dekretet, at rådet skal arbejde under fuld overholdelse af magtens tredeling og domstolenes uafhængighed.

uskyldsformodningen — oplyse om efterforskninger og anklager. Den øverste kassationsret og justitsministeriet bør oplyse om domme samt om håndhævelse af domme.

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

Dette afsnit vedrører de tre benchmarks, som blev anset for foreløbigt opfyldt i november 2018. De vedrører reformen af den forfatningsmæssige og lovgivningsmæssige ramme og bekæmpelsen af organiseret kriminalitet med henblik på at afhjælpe de mangler, som netop Bulgarien havde på tidspunktet for landets tiltrædelse af Den Europæiske Union. Det forhold, at disse benchmarks blev anset for foreløbigt opfyldt, betød, at Kommissionen fandt, at de strukturelle og lovgivningsmæssige ændringer, der var foretaget, på tilfredsstillende vis havde opfyldt kravene i forbindelse med mekanismen for samarbejde og kontrol, samtidig med at den fortsat holdt øje med gennemførelsen.

I tidligere rapporter blev det bemærket, at Bulgarien siden tiltrædelsen havde gjort fremskridt med at ændre sin forfatnings- og lovgivningsmæssige ramme med henblik på at forbedre kontrollen med domstolenes uafhængighed samt gennemsigtigheden og effektiviteten i forbindelse med retsprocessen. Blandt de seneste forbedringer var forfatningsændringerne i 2015, som førte til en reform af det øverste retsråd og et styrket retsinspektorat. Disse ændringer har nu været i kraft i flere år og har ført til større gennemsigtighed og ansvarlighed i forbindelse med udnævnelser af dommere og spørgsmålet om integritet²². I rapporten fra november 2018 blev det derfor konkluderet, at de to benchmarks vedrørende den forfatningsmæssige og retlige ramme kunne anses for foreløbigt opfyldt. Udnævnelsen af dommere og den måde, hvorpå retsinspektoratet fungerer, blev udpeget som områder, hvor der løbende skulle føres tilsyn, og i forbindelse med de øvrige benchmarks var der også visse aspekter af de retlige rammer, som burde tages op til yderligere overvejelse²³.

Det øverste retsråd er siden november 2018 fortsat med at udøve sin kompetence med hensyn til udnævnelser af dommere. Der har været visse tilfælde af forsinkelser, fordi der ikke kunne opnås konsensus i det øverste retsråd om f.eks. udnævnelser til bestemte vigtige stillinger hos anklagemyndigheden. Det er fortsat vigtigt, at sådanne udnævnelser foretages på en gennemsigtig og meritbaseret måde, og at potentielle kvalificerede kandidater opfordres til at ansøge med sikkerhed for, at alle kandidater vil blive bedømt udelukkende på grundlag af deres kvalifikationer.

En vigtig kommende udnævnelse vedrører stillingen som rigsadvokat, idet den siddende rigsadvokats mandat udløber i januar 2020. Det øverste retsråd indledte proceduren i juni og forventes den 24. oktober 2019 at udnævne efterfølgeren, som derefter skal bekræftes af Bulgariens præsident²⁴. I juli 2019 var der en enkelt kandidat, som medlemmerne af anklagerkammeret i det øverste retsråd enstemmigt støttede²⁵. Kandidaten har fremlagt sine skriftlige prioriteter for den syvårige mandatperiode. Proceduren omfatter også en høring forud for udnævnelsen, hvor civilsamfundet og andre berørte parter kan rejse spørgsmål og problemstillinger. De seneste uger har der fundet en bred debat sted i medierne, hvor visse berørte parter har udtrykt betænkeligheder med hensyn til proceduren

²² I 2017 blev der valgt et nyt retsråd ved brug af de nye mere gennemsigtige procedurer, og retsinspektoratet begyndte at udøve sine nye beføjelser på området integritet.

²³ Dette henviste specifikt til det tredje benchmark vedrørende løbende reform af retsvæsenet og det fjerde benchmark vedrørende bekæmpelse af korruption på højt plan, hvor det fortsat vil være relevant med en lovgivningsmæssig indsats for at følge op på de vigtige spørgsmål, som Europarådet og den uafhængige ekspertanalyse af den bulgarske anklagemyndighed rejste.

²⁴ Præsidenten kan forkaste en kandidat, men ikke blokere for den udnævnte person, hvis den pågældende foreslås endnu engang af det øverste retsråd.

²⁵ I henhold til bulgarsk ret kan kandidaterne foreslås på initiativ af medlemmerne af anklagerkammeret i retsrådet eller af justitsministeren. Justitsministeren har allerede tilkendegivet, at han ikke har til hensigt at foreslå en kandidat.

og kandidaten²⁶. Det vil være det øverste retsråds ansvar at sikre en gennemsigtig proces og vise, at der vil blive taget hånd om de betænkeligheder, der er kommet til udtryk, og at der vil blive taget hensyn til dem, når det træffer sin beslutning.

Foruden reformen af det øverste retsråd var det andet hovedelement i forfatningsændringerne i 2015, at retsinspektoratet fik en stærkere rolle, hvad angår dommernes integritet. Som følge af en henstilling i rapporten fra januar 2017 anmodede de bulgarske myndigheder om bistand fra Kommissionens Strukturreformtjeneste, og i juli 2019 blev der officielt iværksat et projekt med inddragelse af Europarådet og internationale eksperter. Projektet har til formål at gennemgå retsinspektoratets arbejdsmetoder og yde bistand til det med henblik på at lære af bedste praksis i andre medlemsstater. Det forventes afsluttet i foråret 2020.

Den bredere lovgivningsmæssige ramme har i årenes løb været genstand for en række reformer. I nyere rapporter vedrørende mekanismen for samarbejde og kontrol er de positive virkninger af ændringerne af loven om retssystemet i 2016 og strafferetsplejeloven i 2017 blevet bemærket. I rapporten fra november 2018 blev det bemærket, at visse vigtige aspekter af den lovgivningsmæssige ramme stadig var under overvejelse. De vedrørte navnlig spørgsmålet om effektive strafferetlige undersøgelser, bl.a. af en siddende rigsadvokat. Disse spørgsmål har tæt tilknytning til opfølgningen på henstillingerne under tredje og fjerde benchmark (se nedenfor)²⁷.

Særskilt herfra fastslog forfatningsdomstolen i februar 2019, at de bestemmelser, der i 2017 blev indføjet i artikel 230 i loven om retssystemet — bestemmelser om automatisk suspension af dommere i tilfælde af, at der indledes en strafferetlig undersøgelse af dem — ikke var forenelige med den bulgarske forfatning²⁸. Den 20. september 2019 fremlagde regeringen et udkast til ændringer med henblik på at bringe loven i overensstemmelse med forfatningen ved at ophæve disse bestemmelser og forpligtede sig til at sikre en hurtig vedtagelse i nationalforsamlingen²⁹.

Derudover medførte rapporten fra november 2018 også, at sjette benchmark vedrørende bekæmpelse af organiseret kriminalitet blev anset for foreløbigt opfyldt, hvilket afspejler den positive udvikling i det institutionelle miljø og resultaterne i årenes løb på trods af det udfordrende miljø. Udviklingen siden november 2018 har ikke givet anledning til nye problemer.

Analysen af de fremskridt, der er gjort i de senere år, har bekræftet konklusionerne fra november 2018, hvilket førte til, at disse benchmarks blev anset for foreløbigt opfyldt. Der er uundgåeligt bestemte problemer, som det fortsat er nødvendigt, at de bulgarske myndigheder giver opmærksomhed, men henstillingerne fra januar 2017 er blevet efterkommet på tilfredsstillende vis.

3.2. Tredje benchmark: Fortsat reform af retsvæsenet

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

²⁶ Dette omfattede også gadedemonstrationer tilrettelagt af civilsamfundsorganisationer.

²⁷ Afsnit 3.2 og 3.3.

²⁸ Der er blevet udtrykt bekymring over, at bestemmelserne for automatisk suspension af dommere, alene fordi der er indledt en strafferetlig undersøgelse af dem, vil kunne underminere domstolenes uafhængighed. Domstolen fastslog, at det øverste retsråd i hvert enkelt tilfælde er nødt til at kunne vurdere en sådan foranstaltnings nødvendighed og proportionalitet.

²⁹ En anden vigtig ændring, der blev vedtaget i 2017, gjorde det obligatorisk for dommere, anklagere og undersøgelsesdommere over for det øverste retsråd at oplyse, om de er medlemmer af faglige sammenslutninger. Dette skabte bekymring med hensyn til foreningsfriheden for dommere i Bulgarien. Det udkast til ændringer, der blev forelagt den 20. september, indeholder også bestemmelser om ophævelse af dette krav.

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

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

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

I rapporten fra november 2018 blev det bemærket, at der er gjort betydelige fremskridt med hensyn til de fire henstillinger vedrørende fortsættelse af reformen af retsvæsenet. Der var dog stadig en vigtig udvikling i gang på flere områder, eller der krævedes fortsat tilsyn hermed for at få bekræftet vurderingen af, at der var sket fremskridt.

Siden 2017 har regeringen indført en regelmæssig tilsyns- og rapporteringscyklus vedrørende de fremskridt, der gøres med at gennemføre strategien for reformen af retsvæsenet. Et rådgivende råd for fortsættelsen af reformen af retsvæsenet, der blev oprettet under justitsministeriet i 2016, spiller en vigtig rolle i den forbindelse. Disse processer udgør en ramme for samarbejde med de berørte parter om igangværende lovgivningssager og kan også udnyttes til at forberede fremtidige ajourføringer af strategien for reform af retsvæsenet. Det fremtidige råd for efterfølgende tilsyn kommer også til at spille en vigtig rolle med hensyn til at holde øje med de fremskridt, der gøres, når mekanismen for samarbejde og kontrol afvikles.³⁰

En vigtig udfordring, som vil indebære en løbende indsats i de kommende år, er at forbedre domstolenes effektivitet og adgangen til dem via indførelsen af e-justice og en afbalanceret forvaltning af arbejdsbyrden på tværs af domstolene. Selv om der i årenes løb er sket mange forsinkelser, hvad angår den omfattende reform, har det øverste retsråd siden 2017 taget vigtige skridt for at klare disse udfordringer gennem en række foranstaltninger, og der er stadig flere bestræbelser i gang.

En anden vigtig udfordring, der løbende er genstand for opmærksomhed, er den måde, hvorpå det overordnede system for efterforskning og retsforfølgelse af korruption på højt plan fungerer. Der er i årenes løb blevet gjort store fremskridt. Denne indsats er for nylig blevet understøttet af en uafhængig analyse foretaget i 2016³¹ af den måde, hvorpå anklagemyndigheden fungerer, og en analyse af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, idet der blev fokuseret på de forhold, som Menneskerettighedsdomstolen i 2016 indkredsede som et systematisk problem, nemlig ineffektive strafferetlige undersøgelser i Bulgarien. Dette førte til, at der blev taget en række af de vigtige skridt, der var omhandlet i tidligere rapporter vedrørende mekanismen for samarbejde og kontrol. Blandt de forhold, der stadig overvejes, er proceduren for at indlede strafferetlige undersøgelser, bl.a. den rolle, indledende undersøgelser³² spiller, og det mulige behov for domstolskontrol af afgørelser truffet af anklagemyndigheden om ikke at indlede en undersøgelse.

Et særligt ømtåleligt spørgsmål vedrører indførelsen af procedurer, der sikrer uafhængighed i alle faser af alle undersøgelser, der vedrører påstande om, at en siddende rigsadvokat har udvist strafferetlig adfærd³³. I juni fremlagde justitsministeren et udkast til ændring af strafferetsplejeloven og loven om

³⁰ Se afsnit 2 ovenfor.

³¹ Analysen blev foretaget med bistand fra Kommissionens Strukturreformtjeneste og inddragelse af højststående anklagere fra Tyskland, Frankrig, Nederlandene og Spanien. Henstillingerne i undersøgelsen tjente som grundlag for den køreplan, som de bulgarske myndigheder udarbejdede i 2017.

³² De indledende undersøgelser går forud for den formelle forundersøgelse og har til formål at få vurderet, om der foreligger tilstrækkelige beviser til at indlede en formel strafferetlig undersøgelse.

³³ Europarådet fører stadig tilsyn med, hvordan Bulgarien følger op på disse spørgsmål, hvoraf mange også er afspejlet i den ovenfor nævnte uafhængige analyse af anklagemyndigheden. I marts 2019 opfordrede

retssystemet, der skulle danne grundlag for en offentlig debat med de berørte parter om et muligt forslag fra regeringen om en mekanisme til at indlede en straffesag mod en siddende rigsadvokat og også mod præsidenten for kassationsretten og for den øverste forvaltningsdomstol³⁴.

Dette udkast til ændringer vakte betydelig offentlig opmærksomhed, bl.a. blandt de berørte parter i civilsamfundet og retsvæsenet, som gav udtryk for en række betænkeligheder, men også fremhævede betydningen af en åben og gennemsigtig høring om sådanne følsomme spørgsmål. Debatten rejste spørgsmålet om, hvorvidt de foreslåede ændringer vil skabe tilstrækkelig klarhed over, hvordan de vil sikre en uafhængig undersøgelse af en siddende rigsadvokat³⁵. Den planlagte medtagelse af præsidenten for kassationsretten og for den øverste forvaltningsdomstol i anvendelsesområdet for den foreslåede mekanisme har skabt fornyet bekymring over, om det vil udgøre en mulig risiko for domstolenes uafhængighed³⁶, navnlig da kravene om uafhængighed er forskellige for anklagere og dommere³⁷.

Det blev hilst velkommen, at de bulgarske myndigheder havde indledt en offentlig debat på grundlag af konkrete forslag om dette følsomme emne, men det vil være afgørende for opretholdelsen af offentlighedens tillid, at der på hensigtsmæssig vis tages hånd om de betænkeligheder, der er kommet til udtryk. I sådanne tilfælde finder Kommissionen, at det er meget nyttigt at udnytte Europarådets og anden uafhængig ekspertise. For at sikre, at den endeligt vedtagne ændring indeholder passende garantier for domstolenes uafhængighed, har de bulgarske myndigheder anmodet om en udtalelse fra Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret (Venedigkommissionen)³⁸. Justitsministeriet sendte anmodningen til Venedigkommissionen den 24. september 2019, og i forbindelse med kontakter på premierministerniveau med Europa-Kommissionen forpligtede Bulgarien sig til at efterkomme Venedigkommissionens henstillinger i overensstemmelse parametrene for Bulgariens forfatningsmæssige orden. Kommissionen ser med tilfredshed på, at de bulgarske myndigheder er parate til at trække på ekstern ekspertise for at finde frem til en afmålt og afbalanceret løsning, således at domstolenes uafhængighed sikres i forbindelse med den fremtidige procedure.

Europarådet myndighederne til inden den 1. oktober 2019 at fremlægge oplysninger om konkrete forslag til foranstaltninger på de tre ovennævnte områder, som alle er af afgørende betydning for opretholdelsen af retsstaten, og i den forbindelse opfordrede det dem til at arbejde tæt sammen med dets sekretariat og udnytte den ekspertise, der er til rådighed gennem Europarådet. Det gav desuden instrukser til sit sekretariat om at udarbejde et udkast til en foreløbig resolution, der skal behandles i december 2019, såfremt der ikke er sket konkrete fremskridt. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809372d5.

³⁴ Udkastet til ændringer blev fremlagt på et møde i en arbejdsgruppe under justitsministeriet, som ekstraordinært blev webstreamet online, og teksterne blev efterfølgende offentliggjort.

³⁵ Den foreslåede procedure vil kræve, at det øverste retsråd giver tilladelse til, at der indledes en strafferetlig undersøgelse af de ledende dommere på en måde, der ligner den procedure, hvorved nationalforsamlingen skal give tilladelse til, at der indledes en strafferetlig undersøgelse af et medlem af parlamentet. Rådets plenarforsamling skal træffe denne afgørelse efter forslag fra tre medlemmer af det relevante kammer i rådet (anklagerkammeret, hvis der er tale om rigsadvokaten) eller justitsministeren. Afgørelsen vil medføre automatisk suspension fra embedet, og undersøgelsen vil blive foretaget af anklagere fra den særlige anklagemyndighed for organiseret kriminalitet eller Sofias anklagemyndighed afhængigt af arten af den påståede lovovertrædelse.

³⁶ Bekymringen vedrørende domstolenes uafhængighed drejede sig navnlig om proportionaliteten af den planlagte suspension fra embedet, som vil ske automatisk, hvis der træffes afgørelse om at indlede en strafferetlig undersøgelse. Der blev desuden givet udtryk for, at der ikke er brug for en særlig procedure for retspræsidenterne, da anklagemyndigheden allerede kan foretage en uafhængig undersøgelse i medfør af den nuværende retlige ramme.

³⁷ Der mindes f.eks. om dette disse aspekt i Venedigkommissionens udtalelse fra oktober 2017 om det bulgarske retssystem (udtalelse nr. 855/2016, s. 10).

³⁸ Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret (Venedigkommissionen) er et rådgivende organ under Europarådet, der rådgiver Europarådets medlemmer om forfatningsmæssige spørgsmål og europæiske standarder på områderne demokrati, menneskerettigheder og retsstatsprincippet.

De allerede fremsatte forslag vedrører navnlig spørgsmålet om en effektiv undersøgelse af ledende dommere, men det er også nødvendigt for de bulgarske myndigheder omhyggeligt at tage det bredere systemetiske problem vedrørende effektive undersøgelser med i overvejelserne under behørig hensyntagen til behovet for en bred høring af de berørte parter og eksperter. Den bulgarske regering har forpligtet sig til at fortsætte samarbejdet med Europarådet for at finde brugbare løsninger på disse problemer, som skal være i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis³⁹.

På grundlag af analysen af tredje benchmark har Bulgarien taget vigtige skridt til at gennemføre henstilling 5, 6, 7 og 8, og disse henstillinger anses for at være efterkommet på tilfredsstillende vis. Den bulgarske regering har også iværksat et sæt opfølgende foranstaltninger, og Kommissionen ser med tilfredshed på de tilsagn, den bulgarske regering er kommet med i den henseende. Det er nødvendigt, at der i forbindelse med opfølgningen afsættes den nødvendige tid til en bredere høring af de berørte parter og eksperter, bl.a. de relevante organer i Europarådet. Opfølgningen vil også blive genstand for en undersøgelse foretaget af rådet for efterfølgende tilsyn og vil danne grundlag for den fremtidige dialog med Kommissionen inden for rammerne af en omfattende retsstatsmekanisme.

3.3. Fjerde benchmark: Korruption på højt plan

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

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

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

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

I rapporten fra november 2018 blev det bemærket, at Bulgarien har gjort betydelige fremskridt med hensyn til de fire henstillinger vedrørende bekæmpelse af korruption på højt niveau. Samtidig blev det desuden bemærket, at der stadig manglede at blive opnået solide resultater, hvad angår endelig domfældelse i sager om korruption på højt niveau, og at der var behov for fortsat kontrol med den nye institutionelle ramme for bekæmpelse af korruption for at konsolidere de fremskridt, der var gjort.

De omfattende reformer af den generelle institutionelle ramme for bekæmpelse af korruption, der var blevet gennemført de seneste to år, var begyndt at få virkninger. Det drejer sig navnlig om loven om bekæmpelse af korruption fra januar 2018, hvorved der blev oprettet et nyt antikorrupsionsagentur, ændringerne i 2017 af loven om offentlig forvaltning, der præciserer de retlige rammer for de interne tilsyn, og ændringerne fra 2017 af strafferetsplejeloven, som gav den særlige anklagemyndighed og domstol for organiseret kriminalitet supplerende beføjelser, hvad angår korruption på højt niveau.

De bulgarske myndigheder rapporterer, at disse reformer har bidraget til at forbedre de generelle betingelser for forebyggelse, opdagelse, efterforskning og retsforfølgning af korruption. Det nye antikorrupsionsagentur har f.eks. undersøgt erklæringer om interessekonflikter fra tusinder af

³⁹ I juni 2019 fandt der en rundbordsdiskussion sted med deltagelse af repræsentanter for myndighederne, retlige institutioner og eksperter fra Europarådet.

embedsmænd og fundet frem til, hvor det er nødvendigt med en opfølgning⁴⁰. Det er naturligt, at det vil tage nogen tid, inden reformerne giver resultater med hensyn til de forskellige faser af efterforskning, retsforfølgelse og mulig domfældelse, men der vil fremover være behov for at have stor fokus herpå for at sikre, at der opnås solide og konkrete resultater⁴¹. Nyere højprofilerede påstande, der involverer højtstående embedsmænd og politikere, har yderligere understreget, hvilke udfordringer Bulgarien står over for på dette område.

En særlig udfordring i Bulgarien — som institutioner såsom det nye antikorrupsionsagentur og anklagemyndigheden står over for — er behovet for, at institutioner for bekæmpelse af korruption opbygger tillid i befolkningen og over tid skaber sig et ry som uafhængige og professionelle i deres arbejde. Borgerne bør først og fremmest have fuld tillid til, at sådanne institutioner handler upartisk under fuld respekt for en retfærdig rettergang og de grundlæggende rettigheder, herunder uskyldsformodningen⁴². Et vigtigt element for at skabe tillid vedrører proceduren for udnævnelse af ledelsen af sådanne institutioner.

Antikorrupsionsagenturet fortsætter på nuværende tidspunkt med at fungere uden en fast leder. Som fremhævet i rapporten fra november 2018 har proceduren for valg af ledelse af antikorrupsionsagenturet været kontroversiel, da valget skete ved simpelt flertal i nationalforsamlingen, hvilket giver anledning til bekymring med hensyn til en mulig politisering af agenturets ledelse. Den kommende udnævnelse af en ny chef for antikorrupsionsagenturet vil udgøre en vigtig test for nationalforsamlingens evne til at tilrettelægge proceduren på en åben og meritbaseret måde for at fjerne sådanne betænkeligheder og hjælpe med til at genskabe tilliden til denne centrale institution.

To andre vigtige måder at skabe tillid på er ved at trække på relevant ekspertise udefra for at forbedre rammen for bekæmpelse af korruption og inddragelse og dialog med de berørte parter om gennemførelsen af strategien til bekæmpelse af korruption. De vil begge være vigtige for at fastholde en troværdig fremdrift. Den bulgarske regering har i sine kontakter med Kommissionen forpligtet sig til at fortsætte indsatsen på dette område, bl.a. ved at udnytte samarbejdet med Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption (GRECO)⁴³. Rådet for efterfølgende tilsyn vil også spille en vigtig rolle med at fastholde offentlighedens opmærksomhed på disse vigtige udfordringer efter afviklingen af mekanismen for samarbejde og kontrol⁴⁴.

Analysen af fjerde benchmark viser, at den retlige og institutionelle ramme er begyndt at medføre en konsolidering af Bulgariens indsats i overensstemmelse med henstilling 9, 10, 11 og 12, og disse henstillinger kan anses for at være efterkommet på tilfredsstillende vis. Bulgarien har brug for tid til at følge op på dette med solide resultater, navnlig under den nye ledelse af antikorrupsionsagenturet. Kommissionen ser med tilfredshed på den bulgarske regerings tilsagn om at fortsætte arbejdet ved at trække på international erfaringer og ved at sikre gennemsigtighed og ansvarlighed. Opfølgningen vil også blive genstand for en undersøgelse foretaget af rådet for efterfølgende tilsyn og vil desuden

⁴⁰ I rapporten fra 2018 anføres det, at der er blevet foretaget kontrol af 9 000 personers private aktiver og erklæringer om interessekonflikter. Flere end 700 erklæringer har været genstand for berigtigelse eller særlig opfølgning.

⁴¹ Korruption er fortsat et område, der giver anledning til alvorlig bekymring i Bulgarien, således som det fremgår af forskellige undersøgelser og studier foretaget af uafhængige observatører.

⁴² Dette kræver, at sådanne institutioner ud over at overholde loven i praksis også omhyggeligt kommunikerer med offentligheden og viser, at de er neutrale og professionelle.

⁴³ Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption (GRECO), der er et rådgivende organ, der overvåger Europarådets medlemmers politik til bekæmpelse af korruption, er på nuværende tidspunkt ved at analysere aspekter af den bulgarske ramme for korruptionsbekæmpelse i forbindelse med sin fjerde evalueringsrunde og forventes snart at iværksætte aktiviteter inden for rammerne af femte evalueringsrunde. Derudover kan Bulgarien også trække på bistand inden for rammerne af Kommissionens støtteprogram for strukturreformer.

⁴⁴ Hvad angår rådet for efterfølgende tilsyn, henvises til afsnit 2 ovenfor.

danne grundlag for den fremtidige dialog med Kommissionen inden for rammerne af en omfattende retsstatsmekanisme.

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

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

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

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

I rapporten fra november 2018 blev det anerkendt, at Bulgarien har gjort betydelige fremskridt med de tre henstillinger under femte benchmark, men det blev også bemærket, at de bulgarske myndigheder skal følge op på disse spørgsmål på længere sigt for at kunne fremvise konkrete resultater. I løbet af det seneste år har Bulgarien bekræftet de fremskridt, der er gjort, og fortsat sin indsats på disse områder.

Offentlige indkøb udgør et højrisikoområde for interessekonflikter og korruption. Bulgarien har trukket på bistand fra Den Internationale Bank for Genopbygning og Økonomisk Udvikling (Verdensbanken) for at gennemføre en omfattende revision af sit system for offentlige indkøb. Dette projekt blev afsluttet i begyndelsen af foråret 2019 og førte til en række henstillinger, bl.a. med hensyn til forebyggelse af korruption, interessekonflikter og svig. Myndighederne rapporterer, at der allerede pågår en vis indledende opfølgning på disse henstillinger, og hele revisionen vil bidrage til udviklingen af en fremtidig omfattende strategi for offentlige indkøb. Området offentlige indkøb mere bredt reguleres af EU-retten, og det vil være vigtigt at gennemføre dette arbejde og om nødvendigt trække på supplerende ekspertise på specifikke områder⁴⁵.

Bulgarien er også fortsat med at gennemføre specifikke sektorhandlingsplaner med henblik på at forebygge korruption i statsforvaltningen. I begyndelsen af 2019 blev der vedtaget en ny runde sektorplaner som en del af en årlig cyklus, der overvåges af et nationalt råd for korruptionsbekæmpende politikker, der ledes af en national antikorrupptionskoordinator, som også er et højtstående medlem af regeringen⁴⁶. Det er nødvendigt med fortsat fokus på dette arbejde i alle regeringsdepartementer og agenturer. Rådet for efterfølgende tilsyn kan spille en vigtig rolle med hensyn til at skabe synlighed omkring og støtte til disse bestræbelser. Sammen med det nationale råd for korruptionsbekæmpende politikker vil det nye råd i lyset af den nuværende udvikling og de nuværende udfordringer have en rolle at spille i forbindelse med ajourføringen af den nuværende strategi for bekæmpelse af korruption fra 2015. Et vigtigt element vil være at sikre en bred inddragelse af de berørte parter og civilsamfundet i evalueringen af den nuværende strategi samt i fastlæggelsen af nye prioriteter fremover⁴⁷.

Analysen af femte benchmark bekræfter de fremskridt, der blev bemærket i rapporten fra november 2018 for så vidt angår henstilling 13, 14 og 15, og disse henstillinger kan nu anses for at være

⁴⁵ Dette kan også omfatte bistand til god gennemførelse af EU-retten vedrørende offentlige indkøb.

⁴⁶ På nuværende tidspunkt har vicepremierministeren for reform af retsvæsenet og udenrigsministeren også rollen som nationale koordinatore af bekæmpelsen af korruption.

⁴⁷ I både de nationale politikker for bekæmpelse af korruption og det nye råd for efterfølgende tilsyn er civilsamfundet inddraget, og dette vil derfor kunne sikre en bredere dialog med civilsamfundet.

efterkommet på tilfredsstillende vis. Mange af disse emner, som kræver løbende opmærksomhed, og arbejdet med at analysere udfordringerne og indføre en sammenhængende proces for løbende at håndtere dem har skabt et godt grundlag for det fremtidige arbejde. Der følges også op på problemer med f.eks. offentlige indkøb i forbindelse med den normale håndhævelse af EU-retten. Disse problemer vil også blive genstand for en vigtig undersøgelse, der skal foretages af rådet for efterfølgende tilsyn, og vil desuden danne grundlag for den fremtidige dialog med Kommissionen inden for rammerne af en omfattende retsstatsmekanisme.

4. KONKLUSION

I afgørelsen om oprettelse af mekanismen for samarbejde og kontrol konstaterede Kommissionen, samtidig med at den bemærkede den betydelige indsats, Bulgarien havde gjort for at forberede sig på medlemskabet, de resterende problemer, hvor det stadig var nødvendigt at gøre fremskridt for at sikre retssystemets og de retshåndhævende organers evne til at gennemføre og anvende de foranstaltninger, der er vedtaget for at oprette det indre marked og området med frihed, sikkerhed og retfærdighed⁴⁸. Der var bl.a. tale om disse organers ansvarlighed og effektivitet.

Dette har været drivkraften bag mekanismen for samarbejde og kontrol, som førte til de 17 centrale henstillinger, Kommissionen fremsatte i januar 2017. Bulgarien har konsekvent arbejdet på at gennemføre disse henstillinger som nævnt i rapporten fra november 2017 og november 2018. Dette arbejde er fortsat det seneste år, og Bulgarien har gjort yderligere fremskridt, herunder med henstillingerne vedrørende tredje, fjerde og femte benchmark, som efter sidste års vurdering stadig ikke blev anset for opfyldt.

Det seneste år er der sket en konsolidering af den retlige og institutionelle ramme, der blev etableret i de foregående år. At omsætte dette til resultater på lang sigt vil kræve beslutsomhed og opfølgning. De skridt, Bulgarien har taget for at indføre systemer til overvågning af denne proces, er vigtige i den henseende.

Ud over tilsagnet om at fortsætte reformerne i forbindelse med bekæmpelse af korruption har Kommissionen navnlig bemærket den bulgarske regerings tilsagn om at indføre procedurer vedrørende rigsadvokatens ansvarlighed, herunder at garantere domstolenes uafhængighed i overensstemmelse med Venedigkommissionens henstillinger. Den bulgarske regering har fremsat en anmodning om en udtalelse og forpligtet sig til at efterleve Venedigkommissionens henstillinger i overensstemmelse med parametrene for Bulgariens forfatningsmæssige orden.

Kommissionen har også bemærket sig de bulgarske myndigheders tilsagn om at vedtage lovgivning for at ophæve de bestemmelser i loven om retssystemet, i henhold til hvilke det kræves, at dommere automatisk suspenderes i tilfælde af, at de bliver genstand for en strafferetlig undersøgelse, og rapportering af medlemskab af faglige sammenslutninger. Den bulgarske regering har allerede forelagt nationalforsamlingen et lovforslag.

Endelig har Kommissionen bemærket sig den bulgarske regerings tilsagn om at sikre det fortsatte samarbejde med Europarådets organer med henblik på at afhjælpe de resterende mangler, hvad angår Bulgariens ramme for bekæmpelse af korruption og effektive strafferetlige undersøgelser.

Kommissionen er af den opfattelse, at de fremskridt, Bulgarien har gjort inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol, er tilstrækkelige til at opfylde de tilsagn, Bulgarien afgav på tidspunktet for dets tiltrædelse af EU. Bulgarien vil være nødt til fortsat konsekvent at arbejde på at omsætte de i rapporten specificerede tilsagn til konkret lovgivning og at fortsætte gennemførelsen. Rådet for efterfølgende tilsyn vil skulle sikre tilsynet med den fortsatte gennemførelse af de reformer, Bulgarien har iværksat, og dette vil indgå i den fremtidige dialog med Kommissionen inden for

⁴⁸ Kommissionens afgørelse af 13.12.2006 (C(2006) 6570).

rammerne af den omfattende retsstatsmekanisme. Inden Kommissionen træffer en endelig afgørelse, vil den tage behørigt hensyn til Rådets såvel som Europa-Parlamentets bemærkninger⁴⁹.

⁴⁹ Afviklingen af mekanismen for samarbejde og kontrol for Bulgarien vil ske i form af en kommissionsafgørelse, der ophæver Kommissionens beslutning 2006/929/EF af 13. december 2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Bulgariens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områdenes retsreform og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet (C(2006) 6570).