



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 23.3.2010
KOM(2010)112 endelig

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

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

DA

DA

INTERIMSRAPPORT FRA EUROPA-KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

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

1. INDLEDNING –

Da Bulgarien tiltrådte EU den 1. januar 2007, blev der oprettet en *mekanisme for samarbejde og kontrol* (i det følgende benævnt "*MSK*")¹, der skulle hjælpe Bulgarien med at afhjælpe visse mangler med hensyn til retsreform og bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet og til at føre tilsyn med fremskridt på disse områder på basis af periodiske rapporter.

Denne rapport er en interimrapport, som indeholder en teknisk opdatering af væsentlig udvikling, som har fundet sted i de seneste seks måneder i Bulgarien inden for rammerne af MSK. Der er ikke tale om en vurdering af fremskridt, der er gjort.

Den seneste fremskridtsrapport, der blev vedtaget af Kommissionen den 22. juli 2009, og henstillingerne heri er fortsat referencegrundlag for vurderingen af, hvilke fremskridt der er gjort i forhold til de fastlagte benchmarks, og for identifikationen af de udfordringer, der står tilbage. Kommissionen vil forelægge sin næste vurdering i sommeren 2010.

2. RETSREFORM OG BEKÆMPELSE AF KORRUPTION OG ORGANISERET KRIMINALITET: NUVÆRENDE SITUATION

I de seneste seks måneder har Bulgarien indledt mange konkrete forslag til reform, som er et svar på Kommissionens henstillinger: en delvis revision af strafferetsplejeloven er for øjeblikket til drøftelse i parlamentet, og der arbejdes fortsat på en væsentlig reform af loven om konfiskation af værdier fra kriminalitet og på en revision af loven om interessekonflikter. Bulgarien har også besluttet at styrke strukturen i anklagemyndigheden for at bekæmpe grov kriminalitet ved at benytte fælles efterforskningshold i nogle prioriterede sager om korruption på højt niveau og organiseret kriminalitet. Desuden har Bulgarien iværksat en strukturel reform af kontoret for nationale indtægter og af det nationale toldagentur og er begyndt at arbejde med en omfattende strategi til bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet.

Samtidig har inspektoratet i det øverste retsråd fortsat med at opnå gode resultater, og det øverste retsråd fortsatte med at overvåge sager af stor offentlig interesse.

Men retsvæsenet opnåede stadig kun få resultater i sager om korruption på højt niveau og organiseret kriminalitet, og der var endnu et lejemord i januar 2010. Påstande om grov korruption i forbindelse med udnævnelse af højtstående personer i retsvæsenet, som omfatter medlemmer af det øverste retsråd, er stadig ikke blevet tilbunds gående undersøgt. Der må gennemføres en hurtigere og mere komplet

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 områderne retsreform og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet (EUT L 354 af 14.12.2006, s. 58).

administrativ opfølgning af Kommissionens påpegning af uregelmæssigheder, interessekonflikt og svig i forbindelse med EU-midler inden næste vurdering.

3. **FREMTIDSPERSPEKTIVER:**

I de seneste seks måneder har Bulgarien iværksat en række vigtige initiativer, som viser, at der er vilje til reform.

Disse bestræbelser er prisværdige. Hvor værdifulde de er, kan dog kun vurderes ud fra, hvor meget de faktisk bidrager til bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet, når først de er implementeret. De seneste bestræbelser fra Bulgariens side viser, at der er en stigende erkendelse af, at det er nødvendigt med væsentlige og langtrækkende reformer.

For at opnå praktiske og målelige resultater i stort antal, må Bulgarien gøre endnu mere ved sine reformbestræbelser. De reformer, som Kommissionen anbefalede i juli 2009, bør være et prioriteret nationalt anliggende og skal lanceres inden for flere områder, hvis der skal opnås en dybtgående reform af retsvæsenet.

Kommissionen vil fortsat støtte Bulgarien i disse bestræbelser og forelægge sin næste indgående vurdering af fremskridtene til sommer.

4. **TEKNISK OPDATERING AF BENCHMARKS**

4.1. **Benchmark 1: Vedtage forfatningsændringer, der fjerner enhver tvetydighed med hensyn til retssystemets uafhængighed og ansvarlighed**

Inspektoratet i det øverste retsråd fortsatte med at opnå gode resultater fra inspektionerne. Inspektoratet har gennemført planlagte inspektioner i hele det bulgarske retssystem med undtagelse af Sofia-regionens appelinstant for civile sager. Selv om inspektoratets henstillinger til domstole og anklagemyndigheder ikke var blevet fulgt konsekvent i alle tilfælde, rapporterede inspektoratet, at inspektionerne generelt havde en synlig præventiv virkning blandt dommerne.

Den nyligt etablerede fælles arbejdsgruppe i det øverste retsråd og inspektoratet skulle bidrage til at gøre den disciplinære praksis ensartet, og skulle bistå ved målretning af inspektioner og ved det øverste retsråds anvendelse af resultaterne af inspektionerne til at vurdere og udvælge procedurer. Nuværende praksis viser, at de sanktioner, som pålægges af det øverste retsråd, ofte er lemfældige. Nogle sager er også blevet afvist, fordi de lovfæstede frister var overskredet.

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

Som svar på Kommissionens henstillinger indførte regeringen flere ændringer af strafferetsplejeloven for at gøre retsprocedurerne mere effektive og transparente. Af drøftelserne i parlamentet ser det for øjeblikket ikke ud til, at der vil blive opbakning til alle ændringsforslagene².

² Med ændringerne kan der gøres mere brug af bevismidler i retten, og der bliver mindre formalitet i retsprocedurerne. Der vil kunne antages bevismidler i retten som udtalelser fra politi, officielle dokumenter fra OLAF (Europa-Kommissionens Kontor for Bekæmpelse af Svig) og efterretninger

Regeringen har fremsat forslag til ændringer af strafferetten, som skal skærpe straffene for lovovertrædelser som manddrag, bortførelser og svindel med kredit.

Bulgarien har nu en mere udbredt brug af tilståelsessager, hvilket har ført til større effektivitet i retssystemet. På den anden side har anvendelsen af den fremskyndede procedure ført til en urimelig lemfældighed i sager, hvor anklageskriftet var fuldt ud understøttet af bevismateriale. Derfor overvejer de bulgarske myndigheder at udelukke visse grove lovovertrædelser fra anvendelsen af den fremskyndede procedure og at forsøge at begrænse rettens mulighed for at afsige domme under det fastlagte minimum³.

Der er ikke gjort fremskridt med at få vedtaget det nye lovforslag om bekendtgørelser, som ville give klare regler for transparens og offentlig debat og systematisere de forskellige faser i lovgivningsprocessen.

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

Evalueringen af dommere blev fortsat kritiseret, da de fleste dommere fik den højeste karakter. Som svar på en henstilling fra Kommissionen vedtog det øverste retsråd en anordning med henblik på at gøre den årlige evaluering mere fair og objektiv⁴. Det øverste retsråd fortsatte med at holde øje med sager, der var af stor offentlig interesse, og hvor domsforhandlingen gik hurtigt. Ud af 50 sager af den art var der ni sager, der var resulteret i domfældelse⁵. Det øverste retsråd fandt årsager til forsinkelser i nogle sager og udstedte efterfølgende henstillinger, men der blev ved med at være grove forsinkelser i nogle vigtige sager⁶.

I anden halvdel af 2009 blev der offentliggjort påstande om bestikkelse og korrupsion i forbindelse med udnævnelse af højtstående embedsmænd i retssystemet, som omfattede medlemmer af det øverste retsråd. Som en reaktion på disse påstande iværksatte det øverste retsråd formelle disciplinærsager mod et antal dommere. To medlemmer af det øverste retsråd trådte tilbage fra deres stillinger efter offentligt pres og vendte tilbage til domstolene. Inden da havde det øverste retsråd meddelt, at begge medlemmer havde overtrådt den etiske kodeks for dommere, og havde krævet

indsamlet ved hjælp af særlige efterforskningsmetoder inden den officielle åbning af en forundersøgelserfase. Af andre ændringer er der tale om strømlinede procedurer til registrering af anklageskrifter, muligheden for at beskikke en forsvarer til den sigtede i en retssag, lettere overførsel af sager mellem retsdistrikter og en ret for anklagemyndigheden til at appellere domstolenes returnering af sager. Under andenbehandlingen den 4. marts afviste parlamentet indførelse af en mulighed for, at kriminalpolitifolk skulle kunne fremlægge beviser i retten, og det udsatte drøftelserne om muligheden for at beskikke en advokat til en tiltalt ved en retsafgørelse.

³ Ifølge ændringsforslag til strafferetsplejeloven vil den fremskyndede procedure ikke længere kunne benyttes ved overlagt mord, eller når der sker en lovovertrædelse under indflydelse af narkotika eller alkohol, når der begås en forbrydelse af eller mod en dommer, anklager eller efterforskningsinstans, ved kidnapning, menneskehandel, narkotikahandel eller fremstilling eller oplagring af narkotika.

⁴ Blandt de vigtigste ændringer er der en overdragelse af ansvaret for evalueringen af dommere til den centrale evalueringskommission i det øverste retsråd, oprettelsen af to underkommissioner for dommere og anklagere, krav om at verificere 15 tilfældigt udvalgte sagsakter fra den kandidat, der skal evalueres. Desuden vil der ved evalueringerne blive taget hensyn til inspektoratets resultater og til sanktioner.

⁵ Otte ud af ni domfældelser skete i første halvdel af 2009 og den sidste i juli 2009. Der blev ikke informeret om strafudmåling, og om afgørelserne blev håndhævet.

⁶ Der blev i et specielt tilfælde registreret følgende årsager til gentagne forsinkelser: tiltalte mødte ikke op (tre gange), tiltalte var blevet syg, og vidner mødte ikke op.

deres tilbagetræden. Manglen på retsgrundlag betød, at det øverste retsråd ikke kunne træffe disciplinære foranstaltninger over for dem. Derfor forelagde justitsministeren et forslag til en ændring af loven om retssystemet, som skulle øge det disciplinære ansvar hos medlemmerne af det øverste retsråd⁷.

Ud af mindst tredive dommere, som angiveligt skulle være involveret, var der sytten dommere, der trådte tilbage som følge af påstande om bestikkelse i denne sag. Der skulle efter sigende være indledt disciplinærsager mod alle dommere, der var mistænkt for bestikkelse, og som ansøgte om administrative stillinger, uanset om de havde været udnævnt eller ikke. Det øverste retsråds disciplinærsager er hidtil resulteret i syv degraderinger. Eftersom der ikke blev indledt kriminalsager af anklagemyndigheden over for de pågældende dommere, kunne substansen i påstandene ikke verificeres.

Efter adskillige meldinger fra offentligheden iværksatte det øverste retsråd en efterforskning af uregelmæssigheder ved en regional domstol. Efterforskningsrapporten, som blev godkendt af det øverste retsråd i februar, afslørede en række alvorlige problemer hos ledelsen af domstolen⁸. Der mangler stadig en disciplinær og retlig opfølgning af resultaterne.

Den manglende ansvarlighed hos chefen for den offentlige anklagemyndighed blev kritiseret af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol⁹. Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse skulle Bulgarien sørge for passende kontrol og balance mellem institutionerne i retssystemet.

4.4. Benchmark 4: Foretage professionelle, upartiske undersøgelser af påstået korrupsion på højt niveau og rapportere herom. Rapportere om interne inspektioner af offentlige institutioner og offentlighed omkring ejendom tilhørende personer i høje positioner inden for staten

Som en opfølgning af henstillingerne fra Kommissionen har Bulgarien oprettet fem ekstra faste fælles hold, som skal tage sig af større sager med organiseret kriminalitet (se benchmark 6). Disse hold har også fået til opgave at stå for efterforskningen af påstande om svig og forsømmelse i tjenesten mod tre tidligere ministre og to parlamentsmedlemmer. I begyndelsen af marts var der i alt blevet registreret seks anklageskrifter, hvori der var involveret to tidligere ministre, to parlamentsmedlemmer og en tidligere direktør for et statsagentur.

Bulgarien sørgede for, at kapaciteten hos det fælles efterforskningshold til bekæmpelse af svig med EU-midler blev styrket. Bulgarien har meddelt, at ud af 125 sager, der var under efterforskning af dette hold i 2009, er 108 sager blevet bragt for retten.

Som svar på henstillinger fra Kommissionen har Bulgarien udarbejdet ændringsforslag til loven om forebyggelse af interessekonflikter, så der kan oprettes en kommission, der skal sørge for gennemførelse af loven under parlamentets tilsyn. Det forventes, at oprettelsen af en særlig kommission vil kunne udvide anvendelsesområdet for loven om interessekonflikt til andre områder, forbedre

⁷ Ifølge planerne skal medlemmer af det øverste retsråd, som underminerer retssystemets omdømme, kunne udelukkes permanent fra stillinger inden for retssystemet.

⁸ Rapporten bekræfter påstandene mod domstolslederen om interessekonflikt og uregelmæssigheder med den vilkårlige tildeling af sager.

⁹ Kolevi mod Bulgarien (sag nr. 1108/02), kan ses på: www.echr.coe.int/ECHR/homepage_en.

håndhævelsen heraf og gøre den mere effektiv ved hjælp af sanktioner eller konfiskation af værdier.

Der bliver for øjeblikket efterforsket en række sager om korruption på højt niveau. For nylig er der blevet registreret syv anklageskrifter, men to sager om omfattende svindel, der er bragt for retten, er stadig udsat for voldsomme forsinkelser. Der er ikke blevet indberettet domfældelser i sager om korruption på højt niveau siden juli 2009.

Der bliver fortsat berettet om utilstrækkelig kontrol på administrativt plan til at forebygge uregelmæssigheder og afsløre administrative overtrædelser. I mange tilfælde når der meldinger frem til retsmyndighederne, inden der er foretaget en indledende administrativ kontrol. Samtidig er de administrative kontrolorganer ikke tilstrækkeligt proaktive til at fastslå risici og til af sig selv at identificere mulige sager om svig og korruption. I kontoret for nationale indtægter og det nationale toldagentur er der indledt reformer, som vil kunne føre til større ansvarlighed og effektivitet.

Gennemførelsen af loven om forebyggelse og afsløring af interessekonflikter skulle angiveligt have ført til påvisning af 47 tilfælde af uregelmæssigheder siden midten af 2009. Men offentliggørelsen af erklæringer på statsrevisionens hjemmeside, hvor højtplacerede embedsmænd, ministre og parlamentsmedlemmer skal give oplysninger om deres formue, er ikke blevet systematisk opdateret, og der er heller ikke sket nogen opfølgning af de kontrolorganer, der skulle kontrollere de indberettede erklæringer. Desuden er der ikke siden december 2009 blevet rapporteret om opfølgning af påstande fra et særligt udpeget parlamentsudvalg om interessekonflikt blandt højtplacerede embedsmænd og parlamentsmedlemmer.

4.5. Benchmark 5: Træffe yderligere foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af korruption, særligt ved grænserne og i lokalforvaltningen

Den 18. november 2009 vedtog ministerrådet en ambitiøs strategi til forebyggelse og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet, som skulle implementeres i hele den offentlige sektor ved hjælp af en handlingsplan og med udenlandsk assistance.

Bulgarien skulle øge sine administrative bestræbelser for at forebygge uregelmæssigheder i forbindelse med offentlige indkøb og for at følge op på problemer med anvendelsen af EU-midler. Det er vigtigt, at parlamentsdrøftelserne om ændringsforslag til loven om offentlige indkøb sikrer en effektiv beskyttelse mod svig og korruption i forbindelse med offentlige indkøb¹⁰.

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

Som svar på en henstilling fra Kommissionen oprettede Bulgarien fem permanente fælles efterforskningshold under den øverste appelrets anklagemyndighed. Disse hold, der ledes af anklagere, består af kriminalpolitifolk, undersøgelsesdommere og repræsentanter for statsagenturet for national sikkerhed, hvor sidstnævnte navnlig

¹⁰ Ifølge nogle af forslagene til ændring af loven om offentlige indkøb, vil ureglementerede offentlige udbud ikke længere blive annulleret, men den kontraherende myndighed vil blive pålagt en bøde på 2 % af kontraktværdien.

skal indsamle finansielle efterretninger. De fem hold skal hovedsageligt fokusere på efterforskning af sager om organiseret kriminalitet, der har betydeligt omfang¹¹.

Som svar på en anden henstilling fra Kommissionen vil Bulgarien sørge for i væsentlig grad at styrke lovgivningen om konfiskation af værdier fra kriminelle aktiviteter og mandatet for kommissionen for konfiskation af værdier fra kriminelle aktiviteter (CEPACA). Ændringerne omfatter blandt andet: en bredere definition af "beslægtede personer", hvis værdier vil kunne blive beslaglagt, ret for CEPACA til at handle ex-officio, vurdering af værdier på grundlag af deres markedsværdi og et skifte i bevisbyrden, når der er mistanke om, at værdier er blevet erhvervet ulovligt. I lovændringerne fokuseres der på konfiskation, som foretages af civilretterne, og som vil være uafhængig af en afgørelse truffet i en kriminalsag, men betinget af en række andre elementer som for eksempel en specifik kriminel baggrund. Det forventes, at lovforslaget vil nå frem til parlamentet i marts efter en offentlig høring.

Siden midten af 2009 har Bulgarien foretaget en række arrestationer og indledt efterforskninger inden for to kriminelle grupper.

I samme periode blev der udformet to anklageskrifter i højtprofilerede sager, en om mord og om oprettelse af en kriminel gruppe og en om skatteunddragelse. I det andet tilfælde blev der indefrosset betydelige værdier¹².

I en sag om organiseret kriminalitet på højt niveau blev et muligt vidne dræbt i Sofia den 5. januar 2010. Der er generelt ikke sket meget siden midten af 2009 inden for retssager om organiseret kriminalitet, og der er ikke blevet indberettet domfældelser i denne periode.

Bulgarien overvejer at styrke lovbeskyttelsen mod pengehvidvaskning ved at ændre notarloven, så der bliver forbud mod kontantbetaling ved køb af fast ejendom. Ændringsforslagene er for øjeblikket ved at blive drøftet i parlamentet.

¹¹ Siden midten af 2009 har Bulgarien indskrænket den kompetence, som statsagenturet for national sikkerhed havde. Der deltager ganske vist repræsentanter for dette statsagentur i de nyligt oprettede fælles hold, men ansvaret for efterforskningen i sager om organiseret kriminalitet blev ført tilbage til indenrigsministeriet. Statsagenturet vil dog som nævnt beholde ansvaret for indsamlingen af efterretninger om korruption på højt niveau. Afdelingen for koordinering af bekæmpelse af svig blev også ført tilbage til indenrigsministeriet fra finansministeriet.

¹² Bulgarien har rapporteret om i alt 29 anklageskrifter i forbindelse med organiseret kriminalitet siden midten af 2009.