



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 8.2.2012
COM(2012) 57 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

INTERIMSRAPPORT

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

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

INTERIMSRAPPORT

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

1. INDLEDNING

Denne interimrapport udgør en formel teknisk opdatering af den væsentligste udvikling, som har fundet sted i Bulgarien i de seneste seks måneder inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol (MSK)¹. Der er i opdateringen lagt vægt på foranstaltninger, som enten er afsluttet eller ventes afsluttet inden længe, og det fastslås desuden, hvilke tiltag der fortsat er nødvendige.

Henstillingerne i den seneste statusrapport, som Kommissionen vedtog den 20. juli 2011, er referencegrundlaget for vurderingen af, hvilke fremskridt der er gjort i forhold til de fastlagte benchmarks, og for kortlægningen af de tilbageværende udfordringer. Kommissionen foretager i sommeren 2012 en samlet vurdering af Bulgariens fremskridt inden for rammerne af MSK siden landets tiltrædelse af EU.

2. RETSREFORM OG BEKÆMPELSE AF KORRUPTION OG ORGANISERET KRIMINALITET: UDVIKLINGEN I KORTE TRÆK I LYSET AF KOMMISSIONENS HENSTILLINGER

Bulgariens opfølgning på henstillingerne i Kommissionens seneste rapport kommer til udtryk på følgende vigtige områder. Den nye særlige domstol og anklagemyndighed for organiseret kriminalitet har påbegyndt sit arbejde, kommissionen for sporing og konfiskation af udbytte af kriminelle aktiviteter har opnået store resultater, og den nyoprettede kommission, som skal påvise og straffe interessekonflikter, har truffet sine første afgørelser. Bulgarien har desuden iværksat tiltag, der skal forbedre retspraksis, anklagemyndighedens opbygning og samarbejdet mellem retsvæsen, politi og andre administrative myndigheder. Bulgarien har meddelt, at der vil blive taget nye skridt til retsreformer i de kommende måneder.

De seneste måneders udvikling i Bulgarien peger på, at der skal gøres en større indsats for at gennemføre Kommissionens henstillinger på en række områder. Det er vigtigt, at den lov om konfiskation af aktiver, som i øjeblikket er til forhandling i parlamentet, bliver vidtrækkende og bakkes op af stærke institutioner, hvis den skal have en afskrækkende virkning på organiseret kriminalitet og korruption på højt plan. Der er endnu ikke foretaget en grundig analyse af manglerne inden for retspraksis og undersøgelsespraksis i vigtige sager vedrørende organiseret kriminalitet og korruption. Gennemførelsen af den ændrede lov om retssystemet – som skal sikre, at der anvendes gennemsigtige og objektive procedurer i forbindelse med udnævnelser, forfremmelser og medarbejdervurderinger inden for retsvæsenet,

¹ Kommissionens beslutning 2006/929/EF af 13.12.2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Bulgariens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet (EUT L 354 af 14.12.2006, s. 58).

og at der lægges vægt på integritet – har endnu ikke medført de forventede forandringer. Det er nødvendigt at ændre procedurerne for valg til det øverste retsråd, hvis rådets gennemsigtighed og integritet skal styrkes, og det er samtidig et vigtigt skridt på vejen mod en grundlæggende reform af retssystemet. Opgørelsen over kendelser og domme i sager om korruption på højt plan, svindel og organiseret kriminalitet, som er under efterforskning eller har været ført ved domstolene, viser, at der endnu ikke er opnået de overbevisende resultater, som er nødvendige for at opnå en effektiv afskrækkende virkning.

Der skal derfor gøres en yderligere indsats i de kommende måneder for at skabe overbevisende resultater, som kan indgå i Kommissionens samlede vurdering i sommeren 2012 af Bulgariens fremskridt inden for rammerne af MSK siden landets tiltrædelse af EU. Kommissionen vil fortsat støtte Bulgariens bestræbelser i den forbindelse.

3. OPDATERING AF SITUATIONEN

Reform af retsvæsenet

Med henblik på gennemførelse af reformmålene for den nye lov om retssystemet henstillede Kommissionen i sin seneste MSK-rapport til Bulgarien navnlig at registrere udnævnelser og medarbejdervurderinger, der er foretaget på grundlag af principperne om gennemsigtighed, uafhængighed, integritet og faglige kvalifikationer. Kommissionen henstillede desuden til Bulgarien at fremlægge en opgørelse over den disciplinære og strafferetlige opfølgning af sager om korruption og uregelmæssigheder inden for retsvæsenet og sikre fuld elektronisk adgang til domstolsafgørelser samt en streng anvendelse af princippet om tilfældig fordeling af sager blandt domstolene.

Siden Kommissionens seneste rapport er Bulgarien begyndt at gennemføre de bestemmelser i loven om retssystemet, der vedrører reformen af udnævnelser, forfremmelser og medarbejdervurderinger og styrkelsen af grunduddannelsen for dommere, og landet har taget skridt til at sikre en bedre styring af arbejdsbyrden inden for retsvæsenet. I løbet af denne periode er de første vurderinger af dommere under det nye system blevet igangsat, og der er blevet udnævnt flere højtstående embedsmænd. Der er nedsat lokale etiske udvalg, som skal rådgive om dommers integritet i forbindelse med udnævnelse, forfremmelse og vurdering. Der er iværksat en undersøgelse, som skal rationalisere dommernes arbejde, og der er vedtaget regler for adgangseksamener til det nationale juridiske institut.

Udnævnelse og forfremmelse af dygtige dommere med stor integritet er en vigtig del af retsreformen. Det øverste retsråd og parlamentet har siden sidste sommer udnævnt adskillige højtstående embedsmænd inden for retsvæsenet, og det har sået tvivl om objektiviteten, gennemsigtigheden og grundigheden af deres evaluering af kandidaternes kvalifikationer og integritet. Der er også blevet sat spørgsmålstejn ved procedurerne for medarbejdervurdering. De kommende vurderinger og forfremmelser bør vise, at forskelle i medarbejdernes indsats afspejles på behørig vis, og at der tages fuldt hensyn til integritetsaspektet.

Bekæmpelsen af korruption inden for retsvæsenet viser et blandet billede. Det øverste retsråds etiske udvalg og de nyoprettede lokale etiske udvalg har endnu ikke

været i stand til at foretage en egentlig undersøgelse af integriteten i forbindelse med de seneste udnævnelser og vurderinger. Seks dommere blev i løbet af 2011 frikendt i retten i seks sager om korrupsion og embedsmisbrug. Der er i øjeblikket 27 igangværende straffesager mod 28 dommere. Der blev truffet afgørelse i første eller anden instans i 13 sager, hvoraf de ti førte til domfældelse, heraf seks med betingede domme.

Trods visse eksempler på god praksis offentliggøres domstolsafgørelser endnu ikke systematisk, og reglerne for offentliggørelse er ikke blevet ensrettet. Bulgarien har meddelt, at det øverste retsråd har vedtaget retningslinjer, der skal rette op på manglerne i forbindelse med tilfældig fordeling af sager blandt domstolene.

For at forbedre forvaltningen, ansvarligheden og effektiviteten i retssystemet henstillede Kommissionen til Bulgarien at tage yderligere skridt til en grundlæggende reform af retssystemet, navnlig ved at udarbejde og gennemføre forslag til en reform af det øverste retsråd og anklagemyndigheden.

Siden Kommissionens seneste rapport har statsadvokaten meddelt, at der vil blive gennemført initiativer, som skal fremme en yderligere specialisering af anklagemyndigheden, bl.a. gennem organisatoriske tiltag, metodologiske retningslinjer og softwareværktøjer. Der er planer om at udvide mandatet for de specialiserede afdelinger, som beskæftiger sig med sager om svindel med EU-midler, så det også omfatter strafferetlig svindel med statsmidler, bl.a. skattesvig, og der er desuden planer om at oprette tværgående afdelinger, som skal koncentrere sig om sager om korrupsion på højt plan. Statsadvokaten har endvidere oprettet en tjeneste for kriminologisk forskning, og det forventes, at alle anklagere vil få adgang til et register over særlige undersøgelsesmetoder. Der er endnu ikke oprettet et fælles informationssystem for anklagemyndighed, politi og andre administrative myndigheder. Bulgarien drøfter i øjeblikket mere vidtrækkende forslag til reform af anklagemyndigheden, og de skal efter planen fremsættes i starten af 2012.

Der er i de seneste måneder sået tvivl om det øverste retsråds troværdighed. Efter at to medlemmer af rådet trådte tilbage i protest mod rådets fremgangsmåde, blev valget af deres efterfølgere boykottet af visse retter. Det satte gang i en offentlig debat om, hvordan rådets faglige kapacitet og ansvarlighed kan øges. Det er vigtigt, at denne debat om reformen af valgbarhedskriterierne og valgprocedureerne for det øverste retsråd hurtigt udmønter sig i konkrete tiltag, hvis reformerne skal gennemføres, inden det nuværende råds mandat udløber i efteråret 2012. De drøftelser med interesserede parter, som justitsministeren indledte for nylig, bør føre til konkrete forslag. Der kan i mellemtiden tages konkrete skridt til at forbedre det øverste retsråds ansvarlighed, bl.a. ved hurtigere at offentliggøre dagsordener, systematisk lade plenar- og udvalgs møder være åbne for offentligheden eller civilsamfundsobservatører og sende direkte fra rådets møder via webstreaming.

For at opnå bedre resultater i højt profilerede sager om organiseret kriminalitet og korrupsion henstillede Kommissionen til Bulgarien navnlig at analysere den retlige og undersøgelsesmæssige praksis, vedtage og gennemføre detaljerede handlingsplaner og rette op på mangler i samarbejde med internationale eksperter og civilsamfundet.

Siden Kommissionens seneste rapport er der som reaktion på Kommissionens bekymring vedrørende den retlige og undersøgelsesmæssige praksis enten blevet iværksat eller taget initiativ til flere tiltag. Disse tiltag omfatter en rapport fra Bulgariens højesteret om svaghederne i den retlige praksis, anklagemyndighedens arbejde med at udforme retningslinjer for analyse af frifindelser samt samarbejdsaftaler mellem politiet og administrative tilsynsmyndigheder. Der er gennemført en række uddannelsesprogrammer for anklagere og politiefterforskere. Desuden er strafferetsplejeloven blevet ændret for at begrænse antallet af appelsager, og der er oprettet en afdeling, som skal påvise divergerende retspraksis og støtte højesterets fortolkningsvirksomhed.

Disse initiativer bør afsluttes med en mere omfattende og systematisk analyse af svagheder i forbindelse med efterforskning, retsforfølgelse og domstolsbehandling i sager med stor offentlig interesse. Hvis der anvendes eksterne og uvildige eksperter, betyder det, at de trufne foranstaltninger kan komme til at bygge på bedste praksis, og at fremskridtene kan måles ved hjælp af objektive indikatorer.

Bekæmpelse af organiseret kriminalitet

For at gøre bekæmpelsen af organiseret kriminalitet mere effektiv har Kommissionen navnlig henstillet til Bulgarien at fastlægge et klart mandat for den nye særlige domstol og anklagemyndighed for organiseret kriminalitet, tildele disse nye instanser de nødvendige ressourcer og videreføre politireformen.

Siden Kommissionens seneste rapport er der afsagt dom i en appelsag om omfattende organiseret kriminalitet, hvor de sagsøgte var blevet frifundet i første instans. Højesterets endelige dom afventes. Det har i samme sag vakt bekymring, at der mangler en effektiv vidnebeskyttelse. Flere vigtige sager om alvorlig og organiseret kriminalitet behandles i øjeblikket ved domstolene. Der blev i november og december 2011 afsagt dom i første instans i to andre sager om organiseret kriminalitet mod en række sagsøgte. Der er i løbet af de seneste måneder kun sket få fremskridt i andre vigtige sager om organiseret kriminalitet. Yderligere forbedringer af efterforskningspraksis med hensyn til efterforskningsteknikker og indsamling af beviser har endnu ikke ført til større professionalisme under politiaktioner, kortere efterforskningsperioder og flere endelige domme.

De nye særlige domstole, der skal behandle sager om organiseret kriminalitet i første instans og appelsager, samt de tilknyttede anklagere påbegyndte deres arbejde i starten af januar 2012. Forfatningsdomstolen afsagde for nylig en kendelse vedrørende de nye domstoles kompetenceområde, men der er endnu ikke foretaget en præcis afgrænsning af deres beføjelser gennem prøvesager under vejledning af højesteret. Det kan påvirke arbejdsbyrden og dermed personalesituationen. En særlig enhed bestående af 30 politibetjente på centralt niveau og 20 politiefterforskere fra hele landet er blevet udpeget til at bistå de undersøgelser, som foretages af den særlige anklagemyndighed for organiseret kriminalitet. Det er endnu ikke blevet undersøgt, i hvilken grad disse instanser bidrager til at sikre en hurtig håndtering af sager om alvorlig kriminalitet.

Der er i de seneste måneder blevet fulgt op på den reform af praksis for politiefterforskning, som blev iværksat i 2010, gennem yderligere uddannelse². Bulgarien har meddelt, at der vil blive udviklet fælles metodologiske retningslinjer for politi, anklagemyndighed og andre administrative instanser vedrørende sporing og indefrysning af udbytte af kriminelle aktiviteter. Der bliver behov for at gøre en yderligere indsats for at styrke den faglige praksis, så reformernes virkning kan komme til udtryk i et højere antal sigtelser, der opfylder høje faglige standarder, og i endelige domstolsafgørelser i sager om organiseret kriminalitet.

Selv om donationer til politiet er blevet begrænset til offentlige myndigheder og statsejede selskaber og nu registreres i et offentligt register, sår praksis med donationer til politiet tvivl om ansvarligheden og den finansielle gennemsigtighed og indebærer navnlig en risiko for, at reglerne for offentlige indkøb omgås.

Med henblik på at støtte bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korrupsion henstillede Kommissionen til Bulgarien navnlig at skærpe lovgivningen om konfiskation af aktiver og forbedre den nuværende praksis og resultaterne med konfiskation af udbytte af kriminelle aktiviteter.

I 2011 opnåede kommissionen for sporing og konfiskation af udbytte af kriminelle aktiviteter endelige domstolskendelser vedrørende konfiskation af knap 5 mio. EUR. Det er en markant stigning sammenlignet med de forgangne år. Kommissionen er blevet omstruktureret, siden der i foråret 2011 blev udnævnt en ny direktør. Der er i særlige sager etableret et tættere samarbejde med anklagemyndigheden, men der indledes ikke systematisk et sådant samarbejde. Der blev i januar fremsat et nyt forslag til lov om konfiskation af aktiver for parlamentet. Lovforslaget fastlægger en ny ordning for konfiskation af aktiver uden kendelse. Forslaget er målrettet aktiver, der har forbindelse til organiseret kriminalitet. Selv om Kommissionen desuden henstillede til Bulgarien at indføje en bestemmelse om, at kommissionen for sporing og konfiskation af udbytte af kriminelle aktiviteter får beføjelse til på eget initiativ at foretage en vurdering af højtstående embedsmænds og politikeres aktiver, synes denne henstilling ikke at være blevet fulgt. I henhold til lovforslaget skal efterforskninger foretaget af kommissionen for sporing og konfiskation af udbytte af kriminelle aktiviteter knyttes til anklagemyndighedens forundersøgelser i straffesager, og det betyder, at dens arbejde kan påbegyndes tidligere, end det er tilfældet i dag. Lovforslaget udelukker dog samtidig, at kommissionen på eget initiativ kan iværksætte undersøgelser af administrative overtrædelser. Det rejser tvivl om kommissionens funktionelle uafhængighed. Drøftelserne i parlamentet bør give mulighed for at styrke forslaget og sikre en ordning for konfiskation af aktiver, der er vidtrækkende, dækker en tilstrækkelig lang tidsperiode til at være effektiv og bakkes op af stærke institutioner. Den reelle virkning af den kommende lov skal måles på antallet af afgørelser om konfiskerede aktiver og på kommissionens uafhængighed.

² Bulgarien oplyser, at fra juni til november 2011 er i alt 1 660 tjenstgørende politibetjente blevet uddannet i efterforskningsfunktioner. 1 149 politiefterforskere har deltaget i undervisning om efterforskning af korrupsion, økonomisk og organiseret kriminalitet og finansiell efterforskning.

Bekæmpelse af korruption

For at forbedre effektiviteten af bekæmpelsen af korruption på højt plan har Kommissionen navnlig henstillet til Bulgarien at etablere et netværk af specialiserede anklagere, vedtage proaktive efterforskningsstrategier og fremlægge opgørelser over de sanktioner, der er indført i forbindelse med interessekonflikter.

Siden Kommissionens seneste rapport er der blevet afsagt én endelig dom og to ikke-enderlige domme i sager om korruption på højt plan mod tre medlemmer af parlamentet, og der har været én frifindelse i anden instans i en sag mod en forhenværende minister. Der blev afsagt seks ikke-enderlige domme mod siddende og forhenværende borgmestre, hvoraf fire var betingede domme. Anklagemyndigheden fulgte ikke op på efterforskningen af påstået svindel med EU-midler, selv om efterforskningen af beslægtede sager, som bygger på det samme grundlag, fortsætter i en anden medlemsstat. I alle de sager om svindel med EU-midler, som blev indbragt for domstolene i 2011, blev det strafferetlige ansvar erstattet med administrative bøder. En vigtig sag om svindel med EU-midler blev forsinket under appelprocedurene i retten i over halvandet år. Anklagemyndigheden har endnu ikke fulgt op på en række sager om alvorlige uregelmæssigheder i forvaltningen af EU-midler, som blev fremsendt af OLAF i 2010-2011.

Kommissionen for forebyggelse og afsløring af interessekonflikter, som blev oprettet i juni 2011, er nu funktionsdygtig. Den har modtaget 146 anmeldelser og truffet 25 afgørelser, hvor der i 12 tilfælde blev påvist en interessekonflikt. Hvorvidt kommissionen kan få en afskrækkende virkning vil bl.a. afhænge af antallet af afgjorte sager, dens mulighed for på eget initiativ at følge op på interessekonflikter og dens evne til at træffe rimelige og velbegrundede afgørelser i følsomme sager. Hvis foranstaltningerne mod interessekonflikter skal være effektive, kræver det også, at der indføres en fælles praksis for forskellige administrative instansers offentliggørelse af erklæringer om interessekonflikter, og at der etableres et strømlinet retsgrundlag for kommissionen for interessekonflikter med hensyn til sanktioner og forældelsesfrister.

Statsadvokaten har påtaget sig inden udgangen af 2011 at oprette flere netværk af anklagere, der er specialiseret inden for økonomisk og finansiel kriminalitet, og inden april 2012 at udarbejde metodologiske vejledninger for efterforskning af kompleks økonomisk og finansiel kriminalitet i samarbejde med internationale eksperter. Indenrigsministeren og statsadvokaten agter at videreudvikle de fælles vejledninger for efterforskning og indsamling af beviser, og der er nu etableret et klarere grundlag for samarbejdet med skattevæsenet. Der udarbejdes desuden månedlige statusrapporter om sager med stor offentlige interesse. Det er nødvendigt at undersøge, i hvilket omfang disse ændringer medfører øget handling i sådanne sager.

Anklagemyndigheden er i gang med at undersøge de påstande om valgsvindel, som fulgte efter præsidentvalget og lokalvalget i oktober. Afskrækkende sanktioner for køb af stemmer samt fuld gennemsigtighed i finansieringen af politiske partier – i

henhold til Grecos anbefalinger – er fortsat vigtige af hensyn til offentlighedens tillid til myndighedernes evne til at bekæmpe organiseret kriminalitet og korruption³.

For at forbedre forebyggelsen af korruption henstillede Kommissionen til Bulgarien navnlig at fremlægge konkrete resultater i forbindelse med et omfattende projekt om korruptionsbekæmpelse, forbedre systemet for offentlige embedsmænds angivelse af formueforhold samt kontrollen hermed og styrke den administrative kapacitet på området offentlige indkøb.

Der er i forbindelse med det horisontale projekt om korruptionsbekæmpelse ("Borkor"), som blev foreslået i starten af 2010, nu blevet oprettet et kontor og ansat fast personale. Der er oprettet et rådgivende råd, retningslinjerne for samarbejde med centrale og lokale administrative myndigheder er blevet fastlagt, og der er opnået enighed om en liste over arbejdsopgaver og mulige lovforslag. Det forventes, at projektet bliver operationelt i midten af 2012.

Bulgarien har udsendt en ny instruktion vedrørende disciplinære sanktioner inden for indenrigsministeriet samt ændringer af de etiske regler, som blev vedtaget i december, og som skal modvirke og forebygge korruption blandt embedsmænd, der arbejder i indenrigsministeriet. Det er nødvendigt at undersøge disse foranstaltningers virkning i praksis.

Siden Kommissionens seneste rapport er der ikke sket nogen konkrete fremskridt inden for det system, der anvendes til at kontrollere højtstående embedsmænds formueangivelser, med hensyn til afsløring og nærmere undersøgelser af uforklarlige formuer. Der bør i den nye straffelov tages højde for de seneste henstillinger om at lukke hullerne i lovgivningen til beskyttelse mod korruption, jf. De Forenede Nationers konvention mod korruption.

Formålet med lovændringerne i efteråret 2011 var at styrke den forudgående og efterfølgende kontrol inden for procedurene for offentlige indkøb. Virkningen af disse foranstaltninger vil afhænge af, om der er tilstrækkelig administrativ kapacitet, og af en effektiv afgrænsning af beføjelserne mellem de forskellige kompetente myndigheder inden for offentlige indkøb og andre institutioner, bl.a. myndigheder med gennemførelsesbeføjelser under strukturfondene. Personalsituationen hos begge kompetente myndigheder på området offentlige indkøb skulle være blevet forbedret. Virkningen af disse foranstaltninger skal undersøges i lyset af deres praktiske gennemførelse.

³ Link til OSCE's endelige rapport om Bulgariens lokal- og præsidentvalg:
<http://www.osce.org/odihr/elections/86893>.