

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 18.2.2011
KOM(2011) 81endelig

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

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

INTERIMSRAPPORT FRA EUROPA-KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

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

1. INDLEDNING

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

Denne rapport er en interimrapport og dermed en teknisk opdatering af den væsentligste udvikling, som har fundet sted i Bulgarien i de seneste seks måneder inden for rammerne af MSK. Den fokuserer på Bulgariens opfølgning af Kommissionens henstillinger, men indeholder ikke nogen komplet vurdering af de fremskridt, der er gjort. Opdateringen vedrører kun foranstaltninger, som enten er afsluttet eller ventes afsluttet inden længe.

Den seneste fremskridtsrapport, som Kommissionen vedtog den 20. juli 2010, og henstillingerne heri er fortsat referencegrundlaget for vurdering af, hvilke fremskridt der er gjort i forhold til de fastlagte benchmarks, og for bestemmelse af de udfordringer, der stadig er tilbage. Kommissionen vil foretage sin næste vurdering i sommeren 2011.

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

Siden Kommissionens seneste rapport har Bulgarien fortsat sin retsreform og vedtaget vigtige ændringer i loven om retssystemet. Disse ændringer udgør retsgrundlaget for yderligere gennemførelse af retsreformsstrategien, styrkelse af det øverste retsråds ansvarlighed og forvaltningsbeføjelser og forbedring af systemet for udnævnelse, faglig uddannelse, bedømmelse og forfremmelse af dommere. I denne periode har det øverste retsråd udviklet strengere disciplin. I en enkelt vigtig udnævnelsesbeslutning udviste rådet dog ikke den fornødne vilje til ansvarlighed og gennemsigtighed.

Inden for de seneste seks måneder har Bulgarien besluttet at oprette en særlig domstol for sager vedrørende organiseret kriminalitet. Strukturreformen af toldagenturet fortsatte, og der blev indledt et ambitiøst projekt for bekæmpelse af korrupsion. Bulgarien vedtog også ændringer for at styrke loven om

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 korrupsion og organiseret kriminalitet (EUT L 354 af 14.12.2006, s. 58).

interessekonflikter og oprettede dermed et uafhængigt organ, som proaktivt skal påvise og pålægge sanktioner for interessekonflikter.

I denne periode registrerede domstolene en stigning i antallet af anklageskrifter og domme i sager om korrupsion på højt niveau.

3. FREMSKRIDTSPERSPEKTIVER

Siden Kommissionens seneste vurdering har Bulgarien fortsat sin indsats for at gennemføre retsreformsstrategien på grundlag af en udførlig handlingsplan.

For at opretholde et dynamisk reformarbejde bør Bulgarien fortsat fokusere på den nationale retsreformsstrategi og gennemføre en gennemgribende reform af retssystemet og politiet. Dette kræver, at der tages skridt til en yderligere forbedring af retspraksis og af dommerstandens, politiets og andre efterforskningsorganers struktur, forvaltning og samarbejde.

Indtil Kommissionens næste vurdering i sommeren 2011 bør Bulgarien også fokusere på vedtagelse af en effektiv lov om konfiskation af aktiver, på etablering af en myndighed, som skal påvise og pålægge sanktioner for interessekonflikter, og på forbedring af resultaterne inden for sager om korrupsion og organiseret kriminalitet.

Kommissionen vil fortsætte med at støtte Bulgarien i disse bestræbelser og foretage sin næste udførlige vurdering af de fremskridt, der er gjort, inden sommeren 2011.

4. OPDATERING AF SITUATIONEN

Reform af retsvæsenet

Den 22. december 2010 vedtog det bulgarske parlament, som reaktion på Kommissionens henstillinger, en række ændringer af *loven om retssystemet*, som forbedrer den interne administration inden for dommerstanden og styrker det øverste retsråds rolle². Ændringerne indebærer nye procedurer for udnævnelser og bedømmelser, styrker uddannelse og integritet og giver det øverste retsråd nye rettigheder og forpligtelser til at bedømme arbejdsbyrden og omfordele personalet. Ændringerne indfører en funktionel adskillelse mellem bedømmelsen af anklagere og bedømmelsen af dommere samt et decentraliseret bedømmelsessystem. Bedømmelserne af dommere vil i hele deres karriereforløb bygge på deres integritet. Det øverste retsråds tilsyn og retningslinjer er af stor betydning for at nå frem til en ensartet anvendelse af bedømmelseskriterierne, ligesom det er vigtigt, at de administrative ledere spiller en aktiv rolle. Det øverste retsråd fik yderligere beføjelser til at vurdere domstolenes arbejdsbyrde, træffe afgørelse om domstolenes personaleplaner, nedlægge eller oprette domstole og tilpasse kompetenceområder. Særlige bestemmelser tager sigte på at forbedre gennemsigtigheden og modvirke interessekonflikter i rådets beslutningsproces. Det nationale retsinstitut vedtog et toårigt uddannelsesprogram for dommere, som bygger på prioriteringerne og målene i Bulgariens retsreformsstrategi.

² Ændringerne i loven om retssystemet trådte i kraft den 4. januar 2011.

Arbejdet vedrørende en ny *straffelov*, der betragtes som nødvendig, for at der kan gennemføres en gennemgribende reform af strafferetspolitikken, blev videreført med en høring af de implicerede parter om udkastet til de centrale bestemmelser. Det endelige udkast til en ny *straffelov* forventes at foreligge inden udgangen af 2011.

Der er i de seneste seks måneder blevet iværksat yderligere *disciplinære sanktioner* over for dommere, der har været involveret i vigtige sager om bestikkelse og korruption inden for dommerstanden. Som opfølgning af en sag om bestikkelse inden for dommerstanden besluttede det øverste retsråd at udelukke endnu et tidligere medlem af retsrådet fra dommerstanden. Som opfølgning af en anden sag, der drejer sig om bestikkelse ved køb af fast ejendom, besluttede det øverste retsråd at afskedige præsidenten for en appeldomstol, fordi han havde "ødelagt dommerstandens ry", og fire andre disciplinærsager verserer endnu. Anklagemyndigheden har ikke foretaget en strafferetlig efterforskning af nogen af de dommere, der er involveret i disse sager.

Udnævnelsen af præsidenten for den øverste forvaltningsret i november gav offentligheden anledning til bekymring med hensyn til ansvarlighed og gennemsigtighed i udnævnelsen af højtstående embedsmænd i retssystemet. Den reform af udnævnelserne inden for dommerstanden, der er fastsat i de seneste ændringer i loven om retssystemet, kræver, at det øverste retsråd entydigt forpligter sig til at sikre uafhængighed og kvalitet i forbindelse med udnævnelserne.

Der foregår endnu ingen systematisk *offentliggørelse af domstolsafgørelser*. I nogle tilfælde er der sket store forsinkelser i udarbejdelsen af præmisserne til domstolsafgørelser. Det gælder især for vigtige sager.

En foreløbig version af *det ensartede informationssystem vedrørende kriminalitet* er blevet indført ved anklagemyndigheden under højesteret. Der vil blive anvendt EU-midler for at udvide systemet, så det kommer til at omfatte samtlige anklagemyndigheder, domstole og politiet.

Inspektoratet under det øverste retsråd fortsatte med at gennemføre løbende og tematiske inspektioner med henblik på at afslutte undersøgelsen af retsinstanser i alle fem appelkredse. Der er oprettet en inspektionsordning, udarbejdet henstillinger og indført opfølgingskontrol, ligesom der er blevet etableret en nær samordning mellem inspektoratet og det øverste retsråd i disciplinærsager. Det forlyder, at inspektionerne har en generel disciplinær virkning, når det gælder hurtighed, gennemsigtighed og ensartet praksis. Et mere målrettet bidrag til afhjælpning af de systematiske mangler i retspraksis, især med hensyn til sager på højt niveau, og til gennemførelse af en strukturreform af retssystemet, har inspektoratet dog endnu ikke kunnet give.

Bulgarien tog skridt til at efterkomme Kommissionens henstillinger vedrørende *retspraksis*, bl.a. i form af uddannelse og offentliggørelse af retningslinjer og den bedste praksis. I november fremsatte en NGO henstillinger på baggrund af en analyse af manglerne ved retspraksis i atten vigtige sager. Det øverste retsråd indførte et krav om, at appeldomstolens præsidenter skulle indberette, når der skete fremskridt i sager af stor offentlig interesse. Dette havde angiveligt medført forbedringer i planlægningen af retsmøder og indkaldelse af vidner. Desuden skal indførelsen af en ny standard for lægeerklæringer og oprettelsen af et medicinsk forvaltningsorgan

have reduceret misbruget af lægeerklæringer ved domstolene. I 2011 vil anklagemyndigheden ved højesteret indføre en særlig tilsynsordning i forbindelse med sager af stor offentlig interesse.

Bekæmpelse af organiseret kriminalitet

I de seneste seks måneder har Bulgarien fortsat ført en aktiv politik for at bekæmpe organiseret kriminalitet gennem politirazziaer og arrestationer. Dette har dog kun medført tiltalerejsning i ganske få tilfælde.

I december 2010 og januar 2011 vedtog det bulgarske parlament lovgivning om oprettelse af en *særlig strafferetlig domstol og en dertil knyttet særlig anklagemyndighed for organiseret kriminalitet*, som forventes at træde i funktion inden august i år³. Disse nye instanser skal sikre en hurtigere og mere ensartet behandling af sager vedrørende organiseret kriminalitet, som giver retssystemet særlige problemer. Der er dog behov for, at der inden for retsvæsenet sker en specialisering og en forbedring af professionel praksis, især med hensyn til økonomisk kriminalitet. Kommissionen har på dette område anbefalet et nærmere samarbejde mellem dommerne, de administrative organer og politiet, samt en styrkelse af de fælles efterforskningsorganers kapacitet.

Bulgarien tog skridt til at effektivisere *politiets efterforskning* ved at sammenlægge afdelingen for forundersøgelser med kriminalpolitiet. I de seneste seks måneder har politiet deltaget i en række uddannelseskurser om de seneste ændringer i strafferetsplejeloven og om politiets særlige ansvar i forundersøgelsesfasen. Politiets indsamling og behandling af beviser skal dog forbedres yderligere.

Siden Kommissionens seneste rapport har Bulgarien fortsat styrket retsreglerne for *konfiskation af aktiver*. Udarbejdelsen af lovforslaget om konfiskation af udbyttet af ulovlige aktiviteter skete i samråd med Venedigkommissionen (Europarådets rådgivende organ i forfatningsspørgsmål). Det er vigtigt, at den endelige version af den nye lov ud over at respektere grundlæggende rettigheder giver mulighed for opretholdelse af det princip, at der kan foretages konfiskation, uden at der foreligger en dom, og for opfølgning af anonyme tilkendegivelser. Loven bør også på en effektiv måde omsætte den gældende EU-ret om udvidet adgang til konfiskation⁴. Loven vil kræve et nært og effektivt samarbejde mellem den kommission, der skal gennemføre loven om konfiskation, og andre myndigheder, især anklagemyndigheden.

Bekæmpelse af korruption

I de sidste seks måneder er der afsagt to vigtige domme og rejst tiltale i flere sager vedrørende korruption på højt niveau⁵. I samme periode registrerede Bulgarien en række tilfælde af *frikendelse* i nogle principielle sager vedrørende korruption på højt

³ Der blev foretaget ændringer i loven om retssystemet og i strafferetsplejeloven.

⁴ Rådets rammeafgørelse 2005/212/RIA.

⁵ Der blev i første instans afsagt endelig dom i en sag mod en tidligere direktør i kontoret for nationale indtægter for embedsmisbrug og mod en forretningsmand for underslæb. Der er rejst tiltale mod en tidligere socialminister og en tidligere sundhedsminister for henholdsvis underslæb og budgetmisbrug.

niveau, interessekonflikter, svig og organiseret kriminalitet, som i offentlighedens interesse alle er blevet appelleret af anklagemyndigheden⁶.

Kommissionens henstillinger vedrørende behovet for en forbedring af *retspraksis* er stadig aktuelle. Kommissionen anbefaler især, at der anvendes en omfattende og proaktiv efterforskningsstrategi, som systematisk undersøger eventuelle forbindelser mellem beslægtede sager, aspekter vedrørende organiseret kriminalitet og mulige forbindelser til administrative myndigheder. I betragtning af at en professionel økonomisk og finansiel efterforskning er af stor betydning i alle sager vedrørende korrupsion på højt niveau, svig og organiseret kriminalitet, bør der i samarbejde med internationale eksperter oprettes net bestående af særlige anklagere og dommere, hvis uddannelse bygger på den bedste internationale praksis.

For at imødekomme en henstilling fra Kommissionen udbyggede Bulgarien sin *lov om forebyggelse af og sanktioner for interessekonflikter*. Ændringerne, som parlamentet vedtog i november, vedrører oprettelse af et organ med et proaktivt mandat til at påvise og straffe interessekonflikter på alle administrative niveauer. Loven indeholder beskyttelsesforanstaltninger for at sikre det nye organs uafhængighed, navnlig gennem en afbalanceret ansættelsesprocedure. Den manglende ret til opfølgning af anonyme tilkendegivelser kan svække den nye struktur. I denne forbindelse er det vigtigt, at der er indført en troværdig beskyttelse af informanternes (whistle-blowers) identitet.

Det bulgarske *toldagentur* fortsatte en omfattende strukturreform, som også indebar en generel vurdering af personalet efter kompetence- og integritetskriterier. Der har været et stort antal ledige stillinger i denne tjenestegren. For at bekæmpe intern korrupsion er der oprettet et fælles inspektorat med deltagelse af finansministeriet og kontoret for nationale indtægter. Der udveksles informationer og efterretninger mellem kontoret for nationale indtægter og toldagenturet, som fortsat fører kontrol i fællesskab. Det er vigtigt, at reformen af toldagenturet fortsat styrker dets undersøgelses uafhængighed og effektivitet. Samarbejdet med politiet og anklagemyndigheden bør styrkes yderligere. I denne forbindelse har man drøftet spørgsmålet om at give toldembedsmænd en større rolle i forbindelse med efterforskning.

Som led i en strategi for bekæmpelse af korrupsion og organiseret kriminalitet begyndte Bulgarien i december at gennemføre et *storstilet projekt for korrupsionsbekæmpelse (BORKOR)*. Med betydelige finansielle og personalemæssige investeringer⁷ skal der i midten af 2011 oprettes et nyt centralt organ, som får til opgave at forbedre gennemsigtigheden og løse problemerne med korrupsion på alle niveauer i den offentlige administration. Det nye organ skal ikke erstatte de bestående strukturer, som er oprettet for at forhindre og straffe korrupsion, men vurdere de nuværende retlige og institutionelle ordningers effektivitet og, om nødvendigt, foreslå forbedringer.

⁶ I sager på højt niveau vedrørende svig, korrupsion eller interessekonflikter blev følgende frikendt: en tidligere forsvarsminister, en tidligere viceindenrigsminister, en tidligere direktør for statens landbrugsfond og formanden for et politisk parti repræsenteret i parlamentet. Frikendelse i en sag om interessekonflikt er blevet stadfæstet ved appel til den øverste forvaltningsdomstol.

⁷ I 2011 afsatte Bulgarien 4 mio. EUR til dette projekt. Det centrale organ, der står for Borkor-projektet, vil få et personale på 40 fastansatte.

For at imødekomme Kommissionens henstillinger vedrørende *forbedringer i systemet med offentlige indkøb*, nedsatte Bulgarien en arbejdsgruppe, som i december foreslog regeringen at foretage ændringer i lovgivningen om offentlige indkøb. Arbejdsgruppens oplæg indeholder en række forslag til forenkling af retsgrundlaget og procedurereglerne og til forbedring af klageordningerne.

Efter *offentliggørelsen af registrerede telefonaflytninger* i begyndelsen af året gav anvendelsen af særlige efterforskningsmetoder og kontrollen dermed anledning til en vis bekymring i offentligheden. De kompetente myndigheder har iværksat en undersøgelse, som endnu ikke er afsluttet. Efter bulgarsk ret er særlige efterforskningsmetoder et vigtigt redskab, som kun må anvendes i forbindelse med grov kriminalitet og med en retskendelse. Reglerne foreskriver et nært samarbejde mellem tjenesterne for at sikre, at resultaterne af telefonaflytninger omgående indberettes til anklagemyndigheden, og at de behandles fortroligt. Et særligt parlamentarisk underudvalg fører tilsyn med proceduren. Det er vigtigt, at Bulgarien sikrer, at retsreglerne for anvendelse af særlige efterforskningsmetoder overholdes strengt.

De henstillinger i rapporterne om Bulgarien, som GRECO vedtog i oktober med hensyn til *kriminalisering af korruption og finansiering af politiske partier og valgkampagner*, bør følges op af Bulgarien. Hvad angår kriminalisering af korruption, anbefaler rapporten, at Bulgariens straffelov styrkes på en række områder, herunder kriminalisering af korruption, som tredjemand har fordele af, erhvervelse af materielle eller immaterielle fordele ved korruption og en revurdering af straffritagelsen i fortrydelsestilfælde.