



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 12.2.2009
KOM(2009) 69 endelig

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

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

INTERIMSRAPPORT FRA 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, til at hjælpe Bulgarien med at afhjælpe visse mangler med hensyn til retsreform og bekæmpelsen af korrupsion 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 vedrørende den væsentlige udvikling, der i de seneste seks måneder har fundet sted i Bulgarien inden for rammerne af MSK². Der er ikke tale om en vurdering af de fremskridt, der er gjort. Opdateringen vedrører kun foranstaltninger, som enten er fuldført eller forventes fuldført inden for kort tid.

Den meddelelse, som Kommissionen vedtog den 23. juli 2008, er fortsat referencegrundlaget for vurderingen af, hvilke fremskridt der er gjort set på basis af de fastlagte benchmarks, og for konstateringen af de resterende udfordringer. Kommissionen vil foretage sin næste vurdering i sommeren 2009.

2. RETSREFORM OG BEKÆMPELSE AF KORRUPTION OG ORGANISERET KRIMINALITET: GENERELLE BEMÆRKNINGER OM DEN NUVÆRENDE SITUATION

De bulgarske myndigheder har i det væsentlige accepteret den vurdering, som Kommissionen gav i juli 2008. Til løsning af de problemer, som Kommissionen havde konstateret, har anklagemyndigheden, justitsministeriet og indenrigsministeriet taget indledende skridt til en strukturreform og en lovgivningsreform. Disse foranstaltninger må videreføres og udvides yderligere, for at der kan opnås konkrete resultater.

Siden juli 2008 har der været en vis udvikling med hensyn til benchmark 1-3 (reform af retsvæsenet), navnlig hvad angår arbejdet ved det øverste retsråds inspektorat, hvor der er foretaget en vis forøgelse af den operationelle kapacitet. Det øverste retsråd har indledt en analyse af afgørelserne i disciplinærsager, er begyndt at undersøge, hvorfor sager sendes tilbage til anklagemyndigheden, og har indført en mekanisme med rapportering om udviklingen i de enkelte sager. Der er blevet bebudet yderligere foranstaltninger med henblik på at reducere den ulige fordeling af arbejdsbyrden ved domstolene, at forbedre den administrative forvaltning og at indføre en gennemsigtig udnævnelsesprocedure, der kan sikre en høj faglig kvalitet og integritet for dommere i ledende stillinger. På lovgivningsområdet er 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).

² Skæringsdatoen for denne rapport er den 15. januar 2009.

interessekonflikter blevet vedtaget, og der er foretaget ændringer af loven om offentlige indkøb.

En væsentlig udvikling, for så vidt angår benchmark 4-6 (korruption og organiseret kriminalitet), var indledningen af et pilotprojekt med fælles efterforskningshold bestående af repræsentanter for anklagemyndigheden, statsagenturet for national sikkerhed (SANS) og indenrigsministeriet. Det næste skridt vil være, at der indledes straffesager vedrørende de former for grov kriminalitet, som disse fælles efterforskningshold er rettet mod.

Der er taget skridt til at reformere indenrigsministeriet og til at præcisere myndighedernes respektive kompetencer i forundersøgelsesfasen, men det er endnu ikke muligt at måle resultaterne og virkningerne heraf. Der må sættes yderligere ind på at opnå ordninger mellem SANS og indenrigsministeriet, der er præget af større åbenhed og mere ansvarlighed, f.eks. med hensyn til anvendelsen af særlige overvågningsmidler, omfanget af den parlamentariske kontrol med SANS og udvidelsen af efterforskningspolitiets beføjelser.

Der forventes en omfattende reform af forundersøgelsesfasen, hvor den nuværende ordning for tilladte beviser forbedres, og væsentlig lovgivning vedrørende jordfordeling, partsfinansiering og konfiskation af udbytte af strafbare handlinger.

3. KONKLUSIONER - UDSIGTER

Kommissionens næste status i sommeren 2009 vil vise, i hvilket omfang Bulgarien har været i stand til at afhjælpe de af Kommissionen konstaterede mangler ved reformen af retsvæsenet og til at opnå overbevisende, håndgribelige resultater i bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet. For at kunne godtgøre, at der er sket en systematisk og uigenkaldelig ændring, må Bulgarien vise, at landet har indført et uafhængigt fungerende og stabilt retsvæsen, som er i stand til at afsløre og skride ind over for interessekonflikter, korruption og organiseret kriminalitet og til at sørge for en efterlevelse af retsstatsprincipperne. Det betyder navnlig, at der må vedtages den lovgivning, der er nødvendig for at komplettere retssystemet, og at det ved indledning af straffesager, domstolsbehandling og domsafsigelser vedrørende korruption og organiseret kriminalitet på højt niveau vises, at retssystemet sikrer en uafhængig og effektiv håndhævelse af lovgivningen.

4. TEKNISK OPDATERING AF BENCHMARKS

4.1. Benchmark 1: Vedtage forfatningsændringer, der fjerner enhver tvetydighed med hensyn til domstolenes uafhængighed og retsvæsenets ansvar

Implementeringen af forfatningsændringerne forudsætter et velfungerende uafhængigt retsinspektorat, der foretager disciplinære undersøgelser. I så henseende er inspektoratet under det øverste retsråd blevet fuldt operationelt i anden halvdel af 2008. Det har foretaget adskillige ad hoc-inspektioner (efter rapporter i medierne eller på eget initiativ), planlagt inspektioner af to ud af fem appelkredse³ samt tematiske inspektioner (bl.a. vedrørende *gruppen af kriminelle på ejendomsmarkedet* i Kostinbrod).

³ Appelkredsene Veliko Turnovo og Burgas.

Inspektoratet foretog også disciplinærundersøgelser og understregede behovet for fortolkende domme, afgørelser eller dekreter, når der konstateres indbyrdes uoverensstemmende retsafgørelser.

Inspektoratet har været proaktivt i varetagelsen af sit mandat og kunnet forelægge lovende foreløbige resultater. Det er nu vigtigt at sikre, at det øverste retsråd, anklagemyndigheden, domstolene eller andre relevante organer foretager en opfølgning af inspektoratets arbejde og træffer de nødvendige korrigerende foranstaltninger.

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

Det går fremad med implementeringen af den ny lovgivning om retssystemet og den nye civile retsplejelov, medens der stadig resterer væsentlige problemer med hensyn til strafferetsplejen. I den forbindelse er det nødvendigt, at de bulgarske myndigheder gør en omfattende indsats med henblik på at opnå en strafferetspleje, der kan sørge for en effektiv behandling af bevismaterialet ved domstolene og samtidig respektere de proceduremæssige garantier.

Selv om retsvæsenet og eksterne eksperter har fremsat forslag, er straffeloven endnu ikke blevet revideret, og de yderst omstændelige procedurer i straffesager er endnu ikke blevet tilstrækkeligt forenklet. En delvis reform af loven om strafferetsplejen blev vedtaget den 17. december 2008⁴. Der kan opstå problemer i forbindelse med, at den ændrede lov forpligter domstolene til at anvende en "hurtig procedure", som uanset den begåede forbrydelses grovhed automatisk indebærer en straf, der er mindre end strafferammens minimum, hvis den anklagede indrømmer den begåede forbrydelse og anmoder om anvendelse af denne procedure. Inden den 1. januar 2009 kunne dommerne i praksis afgøre, om en sådan anmodning fra den anklagede skulle imødekommes. I sin næste rapport vil Kommissionen nøje overvåge virkningerne af denne ændring og vurdere, om den er et tilbageskridt i kampen mod grov kriminalitet, herunder svig og korrupsion på højt niveau.

Den manglende effektivitet i forundersøgelsesfasen, der har kunnet konstateres, er endnu ikke blevet afhjulpet. For få komplicerede straffesager når frem til domstolene; ved domstolene returneres sagerne stadig ofte til anklagemyndigheden⁵, eller de forsinkes, ofte under krænkelser af retsplejereglerne.

Loven om indenrigsministeriet blev ændret den 22. juli 2008 med henblik på at forbedre forvaltningen af indenrigsministeriet ved at reducere antallet af ledelsesniveauer, ved at fjerne overlappende funktioner, ved at give ledelsen direkte kontrol med de operationelle funktioner og ved at indføre efterretningsbaseret politivirksomhed. Den 2. oktober vedtog ministerrådet bekendtgørelsen om anvendelse af loven om indenrigsministeriet. I forbindelse med reformen af

⁴ De bulgarske myndigheder underrettede Kommissionen om, at loven har til formål at forenkle forundersøgelsesfasen og bevisbyrden i sager vedrørende organiseret kriminalitet, i særlige tilfælde at fritage en person, der har modtaget bestikkelse, for strafansvar med henblik på at opnå beviser samt at øge det strafferetlige ansvar i forbindelse med krænkelser af valglovgivningen.

⁵ Returneringerne vedrører navnlig Sofia, hvor de fleste komplicerede sager pådømmes, og hvor gennemsnitligt 20 % af sagerne sendes tilbage.

politiefterforskningen, som er et væsentligt element, er der givet mulighed for at ansætte specialister med forskellige relevante erfaringer, f.eks. på det finansielle område. Det er endnu for tidligt at vurdere, om man vil nå de tilstræbte mål med disse reformer såsom en øget effektivitet i politiets efterforskning, navnlig i komplicerede sager.

Loven om ændring af loven om særlige efterforskningsmidler blev endelig godkendt af nationalforsamlingen den 17. december 2008. Det er for tidligt at vurdere virkningerne heraf.

Det er nødvendigt at løse problemet vedrørende den parlamentariske kontrol med statsagturet for national sikkerhed (SANS).

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

I 2008 var næsten halvdelen (47 %) af de disciplinærundersøgelser, der blev indledt ved det øverste retsråd, baseret på forslag fremsat af inspektoratet. Seks sager er blevet afsluttet, ni sager vil snart kunne afsluttes, og der er planlagt indledende retsmøder for yderligere tre sager. Det er påkrævet, at det øverste retsråd træffer væsentlige korrigerende foranstaltninger til opfølgning af de ved inspektionerne konstaterede forhold, såsom en undersøgelse af hvorfor sager sendes tilbage til anklagemyndigheden. En af de afgørende prøvesten med hensyn til professionalisme og åbenhed inden for retsvæsenet vil i dette år være udpegningen af de administrative chefer inden for retsvæsenet, hvor det øverste retsråd spiller en afgørende rolle.

Alle 180 domstole i Bulgarien rapporteres at have fuldt operationelle websteder, hvilket skulle kunne bidrage til åbenhed og bedre adgang til domstolene. Det er af afgørende betydning, at disse websteder fuldt ud respekterer retten til beskyttelse af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred.

4.4. Benchmark 4: Foretage professionelle, upartiske undersøgelser af påstået korruption 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

Oplysningerne for andel halvdelen af 2008 om den samlede opfølgning af korruptionssager viser en nedadgående trend sammenlignet med første halvdel af 2008⁶. Denne negative trend synes at fortsætte i november og december 2008.

Som svar på MSK-rapporten fra juli 2008 blev der ved den øverste appelrets anklagemyndighed oprettet fælles efterforskningshold til bekæmpelse af EU-svig, organiseret kriminalitet og korruption samt hvidvaskning af penge. Disse efterforskningshold er sammensat af personale fra anklagemyndigheden, politiet, SANS og den nationale efterretningstjeneste. Andre myndigheder (f.eks. skattemyndighederne) inddrages afhængigt af den konkrete sag. Selv om det endnu

⁶ Bulgarien har meddelt følgende tal vedrørende korruptionssager på højt niveau:
- januar til maj 2008: 200 forundersøgelsessager indledt; 78 sager indgivet til domstolene af anklagemyndigheden; tiltalerejsning i 103 sager og 55 straffedomme.
- juni til oktober 2008: 179 forundersøgelsessager indledt; 63 sager indgivet til domstolene af anklagemyndigheden; tiltalerejsning i 76 sager og 50 straffedomme.
- november til december 2008: 30 forundersøgelsessager indledt, 18 sager indgivet til domstolene af anklagemyndigheden, tiltalerejsning i 19 sager og 11 straffedomme.

er for tidligt at vurdere disse fælles efterforskningsholds resultater, er det værd at bemærke deres positive potentiale.

Nationalforsamlingen vedtog den 16. oktober 2008 loven om forebyggelse af og oplysning om interessekonflikter. Loven, der trådte i kraft den 1. januar 2009, tager sigte på interessekonflikter mellem offentlige funktioner og private interesser. Loven opstiller ensartede standarder for indehavere af offentlige stillinger i alle institutioner på centralt, regionalt og lokalt plan. Den fastlægger en helt decentraliseret kontrolordning, som må bevise sin effektivitet, eftersom der i mange tilfælde er en mangel på funktionel uafhængighed. Kommissionen vil nøje overvåge lovens håndhævelse⁷.

Ændringerne af reglerne om finansiering af politiske partier drøftes stadig i nationalforsamlingen. De nugældende regler om finansiering af valgkampagner er forskellige for de forskellige former for valg og regulerer ikke gaver i naturalier, uregulerede pengetransaktioner eller spørgsmålet om et offentligt register over bidragsydere. Det er nødvendigt, at lovgivningen om finansiering af valgkampagner er sammenhængende og klar, og at den omfatter strenge kontrolmekanismer med henblik på de nationale og europæiske valg, der vil finde sted i sommeren 2009. Myndighederne må også øge deres bestræbelser på at forhindre køb af stemmer. Civilsamfundets initiativer til forebyggelse af valgsvindel er opmuntrende.

Der er en risiko for, at ikrafttrædelsen af den nye selskabsregisterlov vil føre til mindre åbenhed med hensyn til ejerne af selskaber. Selskabsloven kræver ingen registrering af *ændringer* som følge af erhvervelse eller overdragelse af selskabsandele, der finder sted efter den første registrering af et selskab. Kommissionen vil nøje overvåge denne situation, som kunne vise sig at være til hinder for effektive finansielle undersøgelser.

4.5. Benchmark 5: Træffe yderligere foranstaltninger til at forhindre og bekæmpe korrupsion, særlig ved grænserne og i lokalforvaltningen

Den 16. oktober 2008 vedtog nationalforsamlingen en række ændringer af loven om offentlige indkøb, som trådte i kraft den 1. januar 2009⁸. De skulle bidrage til større åbenhed og mere lige behandling og modvirke forskelsbehandling i forbindelse med offentlige indkøb. Ændringernes virkninger må nøje overvåges, og de må kompletteres gennem en styrkelse af den administrative kapacitet og effektive kontrolprocedurer baseret på løbende risikovurderinger⁹.

⁷ Anvendelsen af loven er delvis blevet udsat indtil den 1. marts. Der føres imidlertid en debat om visse ændringer. Det er vigtigt, at loven fortsat tager hensyn til familiære forbindelser, tilknytningsforhold til politiske partier og medlemskab af nonprofitorganisationer.

⁸ De væsentligste ændringer vedrører: Tvungen offentliggørelse af alle afsluttede udbudsprocedurer i indkøbsregisteret, tvungen offentliggørelse af pristilbud, skærpede sanktioner for overtrædelser, tvungen deltagelse af eksterne eksperter i bedømmelsesudvalgene, højere tærskler, yderligere kontrol med udbudsprocedurer der involverer EU-midler, større muligheder for ekstra bonusbetalinger til tjenestemænd involveret i offentlige indkøb og begrænsninger i offentlighedens adgang til oplysninger af hensyn til beskyttelsen af persondata.

⁹ Typiske krænkelse af reglerne for offentlige indkøb i Bulgarien kan være opdeling af en stor kontrakt i flere mindre kontrakter, som så ligger under konkurrencetærsklen, misbrug af underkontrakter, flere forbundne selskabers deltagelse i udbudsproceduren med henblik på at skabe falsk konkurrence samt manipulation i forbindelse med fortolkning af udbudsbetingelser og evaluering af bud.

Kommissionen bemærker, at de love, der skal forhindre misbrug af jord- og skovfordeling, træder i kraft 1. februar (skove) og 1. marts (jordarealer). Kommissionen vil fortsat nøje overvåge den faktiske anvendelse af disse love.

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

Med henblik på at effektivisere bekæmpelsen af organiseret kriminalitet er der ved den øverste appelrets anklagemyndighed blevet oprettet fælles efterforskningshold (se benchmark 4).

De af de bulgarske myndigheder forelagte statistikker udviser imidlertid ingen væsentlige ændringer¹⁰, hvad angår strafforfølgnings og domstolsbehandlingen af sager vedrørende organiseret kriminalitet i 2008. Der er ikke i de senere måneder blevet truffet nogen væsentlige retsafgørelser i højtprofilerede sager vedrørende organiseret kriminalitet.

¹⁰ Statistiske data vedrørende lovovertrædelser i forbindelse med organiseret kriminalitet for perioden juni til oktober 2008: 39 forundersøgelsessager indledt; 43 sager indgivet til domstolene af anklagemyndigheden; tiltalerejsning i 147 sager; 65 straffedomme og 35 domme, der fik retskraft. De tilsvarende tal for perioden januar til maj 2008 er: 48 forundersøgelsessager indledt; 30 sager indgivet til domstolene af anklagemyndigheden; tiltalerejsning i 132 sager, 60 straffedomme og 48 domme, der fik retskraft. For perioden november til december 2008 er tallene: 11 forundersøgelsessager indledt, 10 sager indgivet til domstolene af anklagemyndigheden, tiltalerejsning mod 52 personer, straffedomme over 17 personer og 17 domme, der fik retskraft.