



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 23.7.2008
KOM(2008) 495 endelig

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

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

{SEK(2008) 2350}

1. INDLEDNING

Da Bulgarien blev medlem af EU i 2007, havde landet stadig store problemer med at garantere, at retsvæsenet fungerede korrekt, og med at bekæmpe korruption og organiseret kriminalitet. Kommissionen og de øvrige medlemsstater skønnede, at problemerne kunne overvindes, og de bulgarske myndigheder forpligtede sig til at afhjælpe manglerne på disse områder, således at Bulgarien til fulde kunne påtage sig rettighederne og forpligtelserne ved EU-medlemskab. De bulgarske myndigheder og de andre medlemsstater erkendte, at der var behov for en dybtgående retsreform og en samlet indsats til bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet, hvis bulgarerne skulle blive i stand til at udøve sine rettigheder som EU-borgere og udnytte alle de muligheder, herunder finansiel støtte, som EU-medlemskab indebærer. Mere generelt erkendte de, at de principper, som står i centrum for EU – respekt for retsstaten, gensidig anerkendelse og samarbejde på basis af et grundlæggende tillidsforhold – kun kan omsættes i praksis, hvis problemerne angribes ved roden.

På denne baggrund fastslog Kommissionen og de andre medlemsstater, at det var nødvendigt at arbejde nært og beredvilligt sammen med Bulgarien efter tiltrædelsen for at sikre, at de fornødne reformer blev realiseret til at styrke retssystemet og bekæmpe korruption og organiseret kriminalitet. Kommissionen har oprettet en samarbejds- og kontrolmekanisme (her forkortet til SKM) til at overvåge fremskridt og levere støtte til at afhjælpe manglerne. Denne rapport er baseret på input fra de bulgarske myndigheder og suppleret med oplysninger fra ekspertmissioner, og den giver en sammenfatning og en detaljeret vurdering af, hvor langt Bulgarien er nået med opfyldelse af de benchmarks, der er fastsat i forbindelse med SKM. Det er den tredje rapport i en halvårlig rapporteringscyklus.

I vurderingen beskrives de alvorlige vanskeligheder, som de bulgarske myndigheder har med at gøre virkelige fremskridt med retsreformen og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet. Til trods for en større indsats for at etablere de nødvendige institutioner og indføre de fornødne procedurer og processer er der kun få tegn på, at systemet faktisk fungerer, som det skal. Det ville have været urealistisk at antage, at der ville kunne opnås dybtgående forandringer hurtigt. Men til trods for den bulgarske regerings bestræbelser har udviklingen været langsommere og mere begrænset end forventet, og behovet for kontrol og samarbejde vil være til stede i endnu nogen tid. Retssystemet og forvaltningen trænger til en alvorlig styrkelse. Det er et langsigtet forehavende.

2. REFORMPROCESSEN I BULGARIEN

2.1. Indsats

Bulgarien har gjort et stort arbejde for at oprette institutioner og indføre procedurer og processer, og hvis institutionerne udstyres med ordentligt personale og processerne forvaltes effektivt, vil der kunne skabes et velfungerende retsvæsen og en administration, som er befriet for korruption og truslen fra organiseret kriminalitet.

Med hensyn til **reform af retsvæsenet** har Bulgarien vedtaget forfatningsændringer og den civile retsplejelov, loven om retssystemet og gennemførelsesbestemmelser hertil. Disse love bekræfter retsvæsenets uafhængighed. De ligger til grund for oprettelsen af det øverste retsråd som et uafhængigt valgt organ, som skal føre tilsyn

med retsvæsenets funktion. Der er oprettet et uafhængigt retsinspektorat, som nu er trådt i funktion og har iværksat sine første inspektioner.

Der er oprettet et statsagentur (SANS) for national sikkerhed til at **bekæmpe korrupktion og organiseret kriminalitet**, og det indledte sine efterforskninger i begyndelsen af 2008. Det har opstillet en liste over sager, som undersøges under anklagemyndighedens tilsyn. Bulgarien har desuden gjort fremskridt med efterforskningen af to vigtige symbolske sager.

Bulgarien har gjort fremskridt med bekæmpelse af **korrupktion på lokalt plan** med indførelsen af nye administrative procedurer, særlig for grænsepolitiet, som mindsker mulighederne for korrupktion. Bulgarien har lukket afgiftsfri forretninger og afgiftsfri tankstationer, som efter sigende skulle være fokus for korrupktion og organiseret kriminalitet.

2.2. Resultater

Der er brugt megen energi på at oprette institutioner og processer. Denne reform har dog endnu ikke givet tilstrækkelige resultater. Det er nødvendigt at vedtage love, indføre procedurer og oprette institutioner, men det er ikke nok – lovene skal gennemføres og institutionerne skal arbejde effektivt for at kunne give mere konkrete resultater.

Med hensyn til **retsreform** må der stadig konstateres mangler ved straffeloven og strafferetsplejeloven. Strafferetsplejeloven, som blev vedtaget i 2006, har ikke medvirket til at forbedre forholdene i forundersøgellesfasen. De forskellige interessenters rolle og ansvar er ikke tilstrækkeligt præcist beskrevet eller veldefineret til at lette deres indbyrdes samarbejde. Vigtige sager returneres til anklagemyndigheden på grund af de mindste procedurefejl. Der forekommer hyppigt forsinkelser i retssager, og der er ingen proceduremæssige garantier, som kan forhindre domstolene i at forsinke retsafgørelser. Straffeloven er forældet og er en af grundene til, at domstolene er overbelastede.

Der blev i april 2008 fremsat et forslag om **reform af retshåndhævelsen** i indenrigsministeriet, som omfatter politiet. Det er et skridt i den rigtige retning, men på grund af manglende klarhed omkring de forskellige aktørers rolle i forundersøgellesfasen med hensyn til efterretningsindsamling, efterforskning og retsforfølgning i straffesager er der sat en debat i gang. De ansvarlige instanser er uenige om, hvem der har hvilket ansvar og hvem der skal spille hvilken rolle, og det har skabt usikkerhed og hæmmer arbejdet. Den nye institution SANS har allerede kunnet opvise de første efterforskningsresultater, men det har endnu ikke ført til nogen egentlig sagsbehandling ved domstolene.

Den administrative kapacitet i både retshåndhævelsesinstanser og i domstolene er svag. Politiet har ikke tilstrækkeligt veluddannet personale eller udstyr til at efterforske komplicerede sager. Der er kun sket begrænsede fremskridt med indførelse af edb ved domstolene. Der foreligger ikke tilstrækkeligt pålidelige oplysninger og data om efterforskning, tiltale og domsafsigelser. Det gør, at domstolene og justitsministeriet ikke kan levere resultater af høj kvalitet.

Med hensyn til **korrupktion på lokalt plan** har opfølgningen af udbredte påstande om korrupktion og stemmekøb ved lokalvalget i november 2007 været begrænset -

kun enkelte undersøgelser og tilfælde af retsforfølgning. Denne praksis gjorde sig tilsyneladende gældende igen ved det lokale suppleringsvalg i mindst to byer i begyndelsen af juni 2008. Der er tegn på korruption i sundhedssektoren og inden for uddannelse. Der er til trods for oplysningskampagner ikke indkommet klager, og ingen whistleblowers har givet sig til kende. Der føres kun beskedne kontrol eller tilsyn med interessekonflikt inden for offentlige indkøb. Der findes ingen strategisk tilgang til bekæmpelse af lokal korruption. Ministerrådets kommission til bekæmpelse af korruption har ikke været aktiv i denne sammenhæng.

Indsatsen for **bekæmpelse af korruption på højt niveau og organiseret kriminalitet** giver ikke nok resultater. Der er sket en smule i et par enkelte sager, og 'krigen mod korruption' har været stærkt opreklameret, men disse sager repræsenterer en bagatel af sådan kriminalitet. De statistiske oplysninger er upålidelige og ofte indbyrdes modstridende. Bulgariens fremskridt med indfrysning eller konfiskering af finansielle aktiver fra kriminalitet er beskedne.

Påstande om korruption og svindel influerer på resultaterne af EU's programmer for finansiel bistand. Bulgarien skal væsentligt styrke sin kapacitet til at forvalte EU-midler korrekt. Det har betydet, at flere EU-finansieringsprogrammer er blevet suspenderet eller indstillet. EU's kontor for bekæmpelse af svig, OLAF, beretter, at proceduremæssige blokeringer, langsom sagsbehandling ved domstolene, udslip af fortrolige oplysninger og påstået utilbørlig indflydelse på forvaltningen og domstolene hindrer en hurtig og effektiv afslutning af korruptions- og bedragerisager. EU-midler forvaltes efter de specifikke kontrolkrav i de respektive finansforordninger og dermed forbundne procedurer. I en anden rapport, der er knyttet til denne rapport, redegøres der i enkeltheder for problemerne i forbindelse med EU-finansiering.

2.3. Nødvendige forbedringer

Der er behov for nogle grundlæggende forbedringer, idet førsteprioriteten dog skal være at levere resultater uanset de strukturbetingede mangler. Dette forudsætter fortsat politisk vilje og beslutsomhed.

Der skal tages skridt til at lette en mere effektiv forvaltning af retsvæsenet. Der er behov for tilpasninger, også af strafferetsplejeloven, til at gøre forundersøgellesfasen mere effektiv, reducere forsinkelser og garantere mod forsinkelser. Der er brug for en indgående revision af straffeloven, herunder med en bedre differentiering mellem mindre forseelser og alvorlige forbrydelser, og en ajourføring af definitioner for at tage højde for nye typer kriminalitet. Det er vigtigt, at der udarbejdes en mere effektiv lov om interessekonflikt og kontrol med aktiver, fordi det aktuelle forslag ikke synes at leve op til kravene. Når der en gang er vedtaget en revideret lov, skal den gennemføres så hurtigt som muligt.

Det nyoprettede øverste retsråd skal nu tage ansvaret for reformprocessen og tage skridt til at sikre, at domstolene træffer hurtige og effektive afgørelser. Det øverste retsråds inspektorat skal endnu kunne bevise, at det er i stand til at foretage proaktive efterforskninger af proceduremæssige mangler og i disciplinærsager, som derefter bør følges hurtigt op af det øverste retsråd.

Retshåndhævelsen skal tilrettelægges bedre til håndtering af komplicerede sager. Roller og ansvarsfordeling mellem aktørerne i forundersøgelserfasen skal klarlægges, således at der skabes et bedre samarbejde mellem politiet, efterforskere, specialiserede departementer og anklagemyndigheden. Den aktuelle debat om reform af forundersøgelserfasen skaber usikkerhed og kan påvirke igangværende efterforskninger i negativ retning. Der skal specielt fastsættes nærmere bestemmelser for, hvordan politiet, SANS og anklagemyndigheden præcis skal samarbejde. SANS's efterforskningsrolle skal tydeliggøres og klart adskilles fra dens efterretningsrolle. Der skal etableres et parlamentarisk tilsyn, ikke til at gribe ind i efterforskningsvirksomhed, men til at sikre normal ansvarlighed. Undersøgelsesdommere og deres beføjelser ved særlige efterforskninger skal klarlægges. Manglende respekt for fortrolighed og vidnebeskyttelse under forundersøgelserfasen og under retssagen er et tilbagevendende problem, som skal løses.

Den administrative kapacitet i både retshåndhævelsesinstanser og i domstolene skal styrkes. Politiet har brug for bedre uddannet personale og udstyr til at behandle komplicerede sager. Datamatiseringen af retsvæsenet skal fuldføres, og der skal indføres mere effektive forvaltningssystemer i forundersøgelserfasen. Et samlet informationssystem vil kunne tilvejebringe nyttige oplysninger og data om retssystemets effektivitet og dermed lette både det øverste retsråds og justitsministeriets arbejde, navnlig hvad angår sidstnævntes rolle i udformningen af strafpolitik.

Bulgarien vil skulle skabe større gennemsigtighed i og anmeldelse og regulering af strømme af finansielle aktiver og transaktioner for bedre at kunne afsløre og gribe ind over for aktiver fra kriminalitet. På samme måde skal Bulgarien styrke sin kapacitet til at bekæmpe bedrageri og føre en passende finanskontrol. Det er også vigtigt, at interessekonflikt og uretmæssig indflydelse forhindres. Det er af speciel betydning for Bulgarien, således at landet fortsat kan opnå EU-finansiering. Det er slående, hvor få overbevisende resultater der foreligger, og det haster med at finde en løsning på problemerne.

3. KONKLUSIONER

Hensigten med samarbejds- og kontrolmekanismen med dertil hørende benchmarks var, at Bulgarien med regelmæssige mellemrum skulle kunne bevise, at der var gjort fremskridt med reform af retssystemet og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet. Det er op til de bulgarske myndigheder at vise, at retssystemet fungerer, og at efterforskning af korruption og organiseret kriminalitet fører til anholdelse, retsforfølgning og afhængigt af domstolens stillingtagen domsfældelse med afskrækkende virkning og beslaglæggelse af aktiver. Bulgarien har hidtil ikke kunnet bevise, at dets retssystem fungerer effektivt på denne måde. Institutionerne og procedurerne ser godt ud på papiret, men giver ingen resultater i praksis. Der rettes henstillinger, men de følges ikke op. De centrale problemer eksisterer stadig væk, og der vil hurtigt skulle findes en løsning på dem.

Den bulgarske offentlighed fortjener at få adgang til de fulde fordele ved EU-medlemskabet, som bør bidrage til at styrke retsstaten og eliminere korruption. Fremskridt under SKM og en indsats for at fjerne tvivl om Bulgariens evne til at håndtere korruption og organiseret kriminalitet vil betyde, at den bulgarske offentlighed vil kunne få gavn af disse fordele og

større tillid til retsstaten. Det vil på lang sigt kunne få positive konsekvenser for den bulgarske økonomi. Bulgarien har et ansvar over for de andre medlemsstater, f.eks. som part i politikken for retlige og indre anliggender og den fælles forvaltning af EU-midler. En passende administrativ kapacitet og en effektiv kontrol af interessekonflikt, svig og finansielle uregelmæssigheder er en forudsætning for, at Bulgarien til fulde kan drage fordel af EU's førtiltrædelsesstøtte og strukturfonde. Disse midler er det praktiske udtryk for EU's solidaritet med Bulgarien, og det er i alles interesse at sikre, at de anvendes til at støtte Bulgariens mindre gunstigt stillede regioner.

Der er behov for en klar strategi og et utvetydigt engagement på alle niveauer til at reformere systemet. Det er ikke blot et spørgsmål om at give nye institutioner og processer tid til at bevise, at de er effektive. Selv med de eksisterende strukturer – og til trods for deres mangler – burde Bulgarien kunne opvise resultater i bekæmpelsen af korrupsion og organiseret kriminalitet, hindre interessekonflikt og på overbevisende måde gribe ind over for de påståede forbindelser mellem dele af den politiske klasse, erhvervslivet og organiseret kriminalitet. For at Bulgarien skal kunne absorbere og anvende EU-midlerne effektivt, vil det ikke blot i væsentlig grad skulle forbedre sin administrative kapacitet, men også drastisk reducere mulighederne for korrupsion på alle niveauer og sætte kraftigt ind over for organiseret kriminalitet.

Fortsat behov for samarbejde

Det er ikke blot i Bulgariens, men også i EU's interesse i almindelighed, at Bulgarien har en sund forvaltning og et velfungerende retsvæsen, som med held kan angribe korrupsion og organiseret kriminalitet. Det er grunden til, at samarbejde og støtte er så vigtigt. Det er grunden til, at Kommissionen for nærværende anser støtte for at være mere effektiv end sanktioner, og den agter ikke at påberåbe sig beskyttelsesbestemmelserne i tiltrædelsestraktaten. Det er dog klart, at det vil være nødvendigt at opretholde samarbejds- og kontrolmekanismen i endnu nogen tid.

I februarrapporten om samarbejds- og kontrolmekanismen blev det fremhævet, hvor stor en hjælp Bulgarien har modtaget i de seneste år fra medlemsstaterne og Kommissionen enten i finansielle tal eller som teknisk ekspertise. Denne støtte har ikke givet de ønskede resultater, og der er en voksende fornemmelse af frustration blandt de medlemsstater, som har tilbudt støtte på grund af manglende gennemsigtighed og mangel på resultater i deres forbindelser med den bulgarske forvaltning og ringe resultater.

Det er vigtigt at ruske op i reformprocessen og udnytte støtten bedre. Alle parterne vil skulle gøre en fornyet indsats, for at Bulgariens bestræbelser skal lykkes. Bulgarien har erkendt, at det har behov for uafhængig ekspertrådgivning på højt niveau. Kommissionen er rede til at arbejde sammen med Bulgarien og de andre medlemsstater om at levere denne støtte – men den kræver, at de, der modtager bistanden, giver adgang til information og bruger rådgivningen strategisk og effektivt i en udvikling fremad mod reform.

Udsigter

Bulgarien giver et blandet indtryk. Reformen af retsvæsenet og retshåndhævelsesstrukturerne er en stor chance for Bulgarien: den er påkrævet og har længe været det. Prøven på fremskridt vil være substantielle resultater med hensyn til efterforskning, retsforfølgning og domsfældelse i sager om korrupsion på højt niveau og organiseret kriminalitet.

Bulgarien har taget skridt i den rigtige retning – med oprettelsen af statsagenturet for national sikkerhed og den planlagte reform af indenrigsministeriet og udnævnelsen af en vicepremierminister med ansvar for koordination af en forsvarlig forvaltning af EU-midler. Bulgarien vil nu skulle omsætte ord i handling og leve op til sine forpligtelser til virkelig reform.

Kommissionen anbefaler på det stærkeste Bulgarien til at intensivere sine reformer og opretholde et nært samarbejde med de andre medlemsstater og Kommissionen, således at parterne sammen med held kan tackle de sidste store udfordringer. Bulgarien kan regne med Kommissionens fulde, aktive støtte i denne proces