



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 22.7.2009
KOM(2009) 402 endelig

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

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

{SEK(2009) 1074}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

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

1. INDLEDNING – KONTEKST OG METODOLOGI

1.1. Formål:

Da Bulgarien tiltrådte Den Europæiske Union i januar 2007 blev der oprettet en samarbejds- og kontrolmekanisme¹, som skulle hjælpe den nye medlemsstat med at håndtere de behov, der var konstateret for vidtrækkende retsreformer og bekæmpelse af korruption. Samarbejds- og kontrolmekanismen blev vedtaget ved en autonom kommissionsbeslutning, der er baseret på tiltrædelsestraktaten. Med den kan Kommissionen arbejde nært sammen med de bulgarske myndigheder på politisk og teknisk plan for at overvåge og evaluere fremskridt og yde teknisk rådgivning og finansiel støtte. Og alle andre medlemsstater kan via den følge og støtte udviklingen på disse områder i Bulgarien og yde både ekspertise og finansiel støtte. I interim- og årsrapporterne, som Kommissionen udarbejder som led i mekanismen, vurderes de fremskridt, der er gjort, og det fastslås, hvad der stadigvæk mangler at blive gjort. Det skal hjælpe Bulgarien til at kunne prioritere, hvilke foranstaltninger der skal iværksættes, så landet kan opfylde de benchmarks fuldt ud, der blev fastsat ved tiltrædelsen.

Denne rapport indeholder Kommissionens vurdering af de fremskridt, der er gjort for at opfylde benchmarkene siden den sidste årsrapport (fra 23. juli 2008). Ud fra denne vurdering rettes der også henstillinger til Bulgarien. I den ledsagende tekniske opdatering er anført Kommissionens detaljerede vurdering af de fremskridt, der er gjort inden for hvert af benchmarkene. Rapporten er baseret på de regelmæssige input, som de bulgarske myndigheder blandt andet har givet som svar på detaljerede spørgeskemaer fra Kommissionen for hvert enkelt benchmark. Kommissionen har fået hjælp af en række eksperter på højt niveau fra medlemsstaterne, og har også kunnet trække på dokumentation og input fra en lang række andre kilder.

1.2. Benchmarkingmetode:

Kommissionen anser alle benchmarkene for at være nært indbyrdes forbundne. Af dialogen med Bulgarien er det helt klart fremgået, at fremskridt under et benchmark bidrager til fremskridt under et andet benchmark. Begrundelsen for samarbejds- og kontrolmekanismen er ikke, at der skal opstilles en tjekliste, men at der skal udvikles et uafhængigt, stabilt retsvæsen, som er i stand til at afsløre og sanktionere interessekonflikter, bekæmpe korruption på alle niveauer og effektivt gribe fat om organiseret kriminalitet. Derfor er det ikke Kommissionens mening, at benchmarkene

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 (EUT L 354 af 14.12.2006, s. 58).

skal fjernes et efter et. Kommissionen vil snarere arbejde sammen med Bulgarien, indtil mekanismen i sin helhed kan ophøre.

2. REFORMPROCESSEN I BULGARIEN

Resultater

Som for tidligere år findes Kommissionens detaljerede vurdering af de fremskridt, der er gjort for at opfylde benchmarkene for samarbejds- og kontrolmekanismen, i den faktuelle opdatering, der er vedlagt som bilag til denne rapport. I selve rapporten er der et resumé af de vigtigste resultater, som Kommissionen har konstateret, og henstillinger til, hvad Bulgarien skal gøre.

Efter rapporten om samarbejds- og kontrolmekanismen fra juli 2008 og rapporten om forvaltningen af fællesskabsmidler i Bulgarien skete der en holdningsændring, og der blev en mere åben og direkte dialog på alle niveauer med de bulgarske myndigheder. At der er omfattende organiseret kriminalitet og korruption bliver ikke længere benægtet, og der er visse bestræbelser i gang fra anklagemyndigheden og retsvæsenet for at bekæmpe disse problemer. Der er blevet truffet en række foranstaltninger for at følge op på henstillingerne fra Kommissionen i den seneste vurdering.

Kampen mod organiseret kriminalitet

Bulgarien er begyndt at omstrukturere sin anklagemyndighed for at gøre den mere effektiv, og der er siden september 2008 især blevet fokuseret på retsforfølgning af alvorlige kriminalitetssager.

Med oprettelsen af fælles team mellem anklagemyndighed, politi, den nationale efterforsknings-tjeneste og statsagenturet for national sikkerhed blev der opnået en bedre koordinering, og dette førte til mærkbare fremskridt i efterforskningen af især svindel med EU-midler, hvilket kom til udtryk i et stigende antal efterforskninger og anklageskrifter. Oprettelsen af et permanent fælles team til bekæmpelse af forbrydelser mod EU's finansielle system er et fortræffeligt initiativ, da flere funktioner, opklaringsmetoder, specialviden og undersøgelse af en særlig type kriminalitet hermed samles under en enkelt myndighed.

Der er endnu ikke opnået samme effektive organisatoriske struktur for anden organiseret kriminalitet, da de fælles team her opererer på ad hoc-basis. Disse ad hoc-team har dog allerede vist sig mere proaktive over for medlemmer af kendte grupper, der udøver organiseret kriminalitet. De første domfældelser er sket på baggrund af tilståelser og gennem en forkortet retsprocedure (fremskyndet procedure). Denne procedure fører dog ofte til en straf under det i loven foreskrevne minimum, når tiltalte indrømmer kendsgerningerne. Begge procedurer bliver nu anvendt proaktivt over for medlemmer af grupper, der udøver organiseret kriminalitet, for at løse problemet med den generelt manglende effektivitet i kriminalsager i Bulgarien. For første gang har disse procedurer ført til fængsling af enkelte medlemmer af kriminelle grupper, hvilket kan ses som et vigtigt signal til offentligheden om, at kendte kriminelle ikke længere står over loven. Med disse domfældelser kan det blive lettere at indefryse værdier og at foretage efterforskning i pengehvidvaskning, som igen kan føre til nye domfældelser. Det bør dog overvejes, om brugen af tilståelser i tilfælde af organiseret kriminalitet generelt har en

tilstrækkeligt afskrækkende virkning. Derudover bør det ikke afholde Bulgarien fra at sørge for et retssystem, som fungerer.

Disse positive resultater skal ses i lyset af, at drab med tilknytning til organiseret kriminalitet fortsætter, og at kendte kriminelle ikke bliver pågrebet. Der er brug for klare beviser på, at myndighederne og politikerne helt utvetydigt går ind for at fjerne de grundlæggende årsager til problemet. Denne situation skaber utryghed og usikkerhed i administrationen, politiet og retsvæsenet. De kan ikke forventes at gå til kamp mod organiseret kriminalitet og korruption, når signaler fra myndighederne og den politiske ledelse ikke er på linje med hinanden og helt klare. Det bør undgås, at deres prisværdige indsats betyder, at de bliver udsat for trusler og intimidering.

Reformen af politiet fortsætter, men medarbejderstaben, strukturerne og procedurerne inden for det nyligt oprettede kriminalpoliti og politiets omorganiserede efterforskningstjeneste har stadig brug for at blive konsolideret. Der er organisatoriske overlappinger i den nye struktur, og derfor er der endnu ikke opnået større effektivitet i efterforskningen af alvorlig kriminalitet.

Kommissionen for indefrysning og konfiskering af værdier fra kriminalitet (CEPACA) har opnået betydeligt bedre resultater siden midten af 2008, og der er nu over 130 sager, som venter på at blive afgjort i retten. Selvom gældende retsregler tilsyneladende gør det muligt at indefryse værdier på det tidspunkt, hvor der indledes en officiel undersøgelse af for eksempel pengehvidvaskning, ser det ud til at indefrysningen først praktiseres flere måneder inde i forundersøgelsesfasen eller på tidspunktet for domsafsigelsen, og at den derfor mister det meste af sin operationelle virkning. Desuden er de i loven fastsatte betingelser for indefrysning af værdier alt for restriktive og står slet ikke i forhold til kriminaliteten i Bulgarien. I november 2008 blev der foreslået lovændringer, som skulle gøre indefrysningen og konfiskeringen af værdier mere effektiv, men de blev forkastet af et bredt politisk flertal i parlamentet. På grund af disse vanskeligheder er CEPACA også begyndt at benytte civile retlige kendelser om konfiskering i sådanne tilfælde. Men generelt undermineres CEPACA's arbejde alvorligt af smuthullerne i loven.

Reform af retsvæsenet

Alle de fremskridt, som gøres af anklagemyndigheden, for eksempel i bekæmpelsen af svig med EU-midler, vil være begrænsede, hvis ikke retsvæsenet bliver ændret yderligere og udviser mere vilje til at gøre retssystemet effektivt. Der er stadig alvorlige betænkeligheder med hensyn til urimeligt lange sagsbehandlinger. Det skyldes i vid udstrækning den ekstremt formelle strafferetsprocedure, en vis passivitet hos dommerne og de tilsyneladende ubegrænsede muligheder i straffeloven, som tiltalte har for at bremse procedureerne.

I mangel af passende lovgivningsinitiativer til at afhjælpe dette problem er der en arbejdsgruppe under det øverste retsråd, som har udarbejdet en detaljeret liste og analyse af specifikke sager. For hver enkelt sag er der blevet foreslået eller vedtaget foranstaltninger i form af anbefalinger som skal fremskynde behandlingen af sager af stor offentlig interesse. Der er tale om sager mod kendte personer, hvor sagsbehandlingen gentagne gange er blevet trukket ud. Anbefalingerne fra det øverste retsråd indeholder forslag til lovændringer (for eksempel indførelse af bopælsregistrering) samt væsentlige ændringer i domstolenes organisering og i

retspraksis. Retsrådets initiativ er prisværdigt, men nu må det vise sig, om anbefalingerne får nogen virkning, og om de bliver fulgt op.

Den komplekse og formelle karakter, som straffeproceduren har, er i sig selv en væsentlig årsag til retssystemets manglende effektivitet. Det tvinger efterforsknings- og anklagemyndighed til at anvende forenklede metoder til at indhente beviser og til at undgå komplicerede undersøgelser. Desuden er denne formelle tilgang slet ikke en fordel for de tiltalte, fordi retshåndhævelsesmyndighederne hele tiden bruger undersøgelsesteknikker, der griber dybt ind i privatlivet, eftersom "blødere" bevismidler ikke accepteres i retten.

Det øverste retsråds inspektorat har været fuldt ud operationelt siden juni 2008 og har haft opmuntrende resultater med undersøgelser af disciplinære overtrædelser og af systemiske svagheder inden for retspraksis. Nogle af resultaterne har ført til forbedringer, især gennem den øverste appelrets fortolkende afgørelser.

Den øverste appelret har også gjort en indsats for at fremme en ensartet retspraksis gennem regelmæssige møder med regionale domstole. Endnu vigtigere er det, at appelretten har gjort aktiv brug af sine lovmæssige beføjelser til at udstede en række fortolkende afgørelser, som er obligatoriske for hver enkelt domstol, og som kan sikre en ensartet anvendelse af loven.

Foranstaltningerne på lovgivningsområdet er blandede og nogle gange i modsætning til hinanden: Der blev indført regler for at undgå, at tiltalte misbrugte deres rettigheder (bekendtgørelse om sygeorlov), og for at øge straffen for svindel med EU-midler, men samtidig var forsømmelser, som kunne straffes med indtil 5 år, herunder forsømmelser, som var begået i et offentligt hverv inden juli 2008, ifølge en amnestilov undtaget fra strafforfølgelse. Dette er i strid med regeringens tilsagn om at ville fjerne korruption på alle niveauer, især hvad angår forsømmelser, som er begået i offentligt hverv.

Ligeledes blev der af justitsministeriet gjort nogle bestræbelser for at opstille en ny straffelov, men samtidig blev en lang række henstillinger om at forenkle den alt for formalistiske straffeprocedure, som var vedtaget i 2006, ikke fulgt op. Selve straffeloven er forældet. Retssystemet udviser derfor fortsat væsentlige mangler, især i relation til den basale straffelovgivning, men også i relation til anden vigtig lovgivning, for eksempel om konfiskation af værdier fra kriminalitet. Manglen på initiativ fra lovgiverens side hvad angår den basale kriminallovgivning er et stort problem. Den overdrevne formalisme inden for retspraksis, de offentlige myndigheders svaghed og mangel på ansvarlighed generelt og manglen på initiativ i det strengt hierarkiske system skal korrigeres ved en modernisering af lovrammerne, således at man undgår den langsomme beslutningstagnung og at myndighederne får større ansvarsbevidsthed.

Kampen mod korruption

Siden sidste sommer har ministerrådet taget skridt til at styrke den tværministerielle koordinering og til at igangsætte forberedelser til en ny antikorrupsionsstrategi, som skal baseres på en evaluering og en høring af interessenter. Desuden er der oprettet et centralt websted, hvor der kan indberettes korruptionstilfælde (via et EU-finansieret projekt), således at klager kan indgives centralt mod alle institutioner og klagerens

stilling kan kontrolleres. Der er sørget for koordinering, kontrol, teknisk støtte til alle regionale kontorer til bekæmpelse af korruption og et netværk af inspektorater i alle ministerier.

Samtidig er der brug for en mere proaktiv tilgang inden for sårbare områder og sektorer som sundhed eller uddannelse, for eksempel ved at udgive administrative retningslinjer om, hvordan disse risici kan mindskes, og ved en strengere kontrol af regeloverholdelse. Der er en mærkbar mangel på initiativ inden for disse sårbare områder. Selvom der er talrige tegn på svig og korruption inden for det offentlige område (herunder skjulte forbindelser til organiseret kriminalitet), ser retshåndhævelsesinstanser ud til at være tilbageholdende med at tage initiativer, og de venter tilsyneladende, indtil en anden forvaltningsenhed formelt rapporterer om uregelmæssigheder, inden de starter en undersøgelse. Alt for få undersøgelser iværksættes på eget initiativ. De fleste indledes på grundlag af en klage eller en administrativ note. Denne mangel på initiativ inden for retshåndhævelse skyldes i vid udstrækning en passiv holdning og en begrænset politisk støtte til en proaktiv tilgang til at bekæmpe svig og korruption. Det bevirker, at medarbejdere, der skal sørge for retshåndhævelse, føler sig usikre med hensyn til at starte en undersøgelse, hvis det kan føre til afsløring af korruption på højt niveau. På baggrund heraf kan Bulgarien overveje at indføre en specialiseret struktur til retsforfølgelse og domfældelse i sager om korruption på højt niveau og organiseret kriminalitet. Sådanne strukturer må nødvendigvis være funktionelt og politisk uafhængige af regeringen og have et klart mandat til at kunne handle proaktivt.

3. BESKYTTELSESKLAUSULER

I lyset af ovenstående rejser sig spørgsmålet om, hvorvidt beskyttelsesklausulen bør iværksættes. Under offentlige drøftelser om samarbejds- og kontrolmekanismen er der ofte forvirring omkring dennes sandsynlige varighed og de tidsbegrænsede beskyttelsesklausuler, der er omhandlet i tiltrædelsestraktaten. Der er ikke nogen automatisk forbindelse mellem samarbejds- og kontrolmekanismen og beskyttelsesklausulerne i tiltrædelsestraktaten for Bulgarien. Beskyttelsesklausuler er standardelementer i tiltrædelsestraktater. Beskyttelsesklausulerne blev indført for at sikre, at det indre marked og området for frihed, sikkerhed og retfærdighed kunne fungere effektivt. De kan iværksættes indtil udgangen af 2009, så anvendelsen af relevant fællesskabslovgivning kan suspenderes midlertidigt, hvis det bliver nødvendigt. Kommissionen er af den opfattelse, at der ud fra ovenstående vurdering ikke er grundlag for at tage beskyttelsesklausulerne i brug.

Samarbejds- og kontrolmekanismen er nu kommet ind i sit tredje år. Den blev ikke indført for en nærmere fastsat periode, da den skulle ophøre, når alle benchmarkene var blevet opfyldt på tilfredsstillende måde. Det er klart, at opfyldelsen af målsætningerne for benchmarkene tager lang tid: det vil for eksempel tage tid at fjerne de grundlæggende årsager til korruption og udrydde organiseret kriminalitet. Den form for tilbundsående ændringer, der er brug for, kan kun komme inde fra i det bulgarske samfund. Samarbejds- og kontrolmekanismen kan bruges som et redskab hertil. Den er ikke et mål i sig selv og kan heller ikke erstatte de bulgarske myndigheders egen indsats for at tilpasse retssystemet og retspraksis til almindelige EU-standarder.

4. KONKLUSIONER OG HENSTILLINGER

Kommissionen har siden rapporten fra juli 2008 set nogle nye elementer i Bulgariens bestræbelser på at forbedre retsvæsenet og bekæmpe korrupsion. Der er tale om bestræbelser fra enkeltpersoner inden for anklagemyndigheden og retsvæsenet, som forsøger at løse strukturelle problemer. De fortjener at blive støttet i og få anerkendelse for deres indsats. Disse pragmatiske skridt er med til at øge effektiviteten i retsvæsenet og styrke retsforfølgelsen, og de har i visse tilfælde kunnet dæmme op for korrupsion.

Disse skridt er imidlertid begrænset til det tekniske niveau og har kun begrænset indvirkning. Selvom den større bevidsthed og de individuelle initiativer skal hilses velkomne, bliver de ikke i tilstrækkelig grad bakket op med en bred politisk enighed eller en overbevisende strategi, der kan gøre kampen mod organiseret kriminalitet og korrupsion til en topprioritet for Bulgarien. Resultatet er, at retsvæsenet i Bulgarien i befolkningens øjne er langsomt, undertiden uretfærdigt og i nogle tilfælde genstand for indflydelse og indblanding. Desuden bliver de foranstaltninger, der træffes, anset for at være sammenstykket og for ikke at blive fulgt systematisk på alle niveauer. Det, der stadig mangler, er tilstrækkelig politisk vilje til at finde bredere initiativer, som kan danne en mere beslutsom, strategisk tilgang.

Trods nogle opmuntrende pragmatiske skridt, der kan gøre retsvæsenet mere effektivt, og som mere aktivt kan bekæmpe korrupsion og organiseret kriminalitet, er der mange problemer, som den bulgarske regering må sørge for at få løst hurtigst muligt.

Ud fra den seneste vurdering, som Kommissionen har foretaget, opfordres Bulgarien til at iværksætte foranstaltninger inden for følgende områder:

Organiseret kriminalitet og kampen mod korrupsion:

- Der udvikles en integreret strategi mod organiseret kriminalitet og korrupsion.
- Ad hoc-strukturen i de fælles team til efterforskning af organiseret kriminalitet gøres permanent.
- Der oprettes specialiserede strukturer til retsforfølgelse og domfældelse i sager om korrupsion på højt niveau og organiseret kriminalitet, som er funktionelt og politisk uafhængige.
- Alle administrative myndigheder med kontrolfunktioner foretager på eget initiativ flere proaktive undersøgelser af korrupsion.
- Der sørges for en effektiv gennemførelse af den seneste lov om interessekonflikter, ved at der udarbejdes retningslinjer og et centralt indberetningssystem.
- På horisontalt plan overvåges det, hvordan lovene til bekæmpelse af korrupsion og organiseret kriminalitet virker, og i givet fald ændres lovgivningen.
- Systemet til indefrysning/konfiskering af værdier fra kriminelle aktiviteter gøres mere effektivt.

- Kapaciteten hos det øverste inspektorat og inspektoraterne i ministerier og agenturer styrkes, og de får mandat til at handle proaktivt med identifikation og afhjælpning af sårbare områder.
- De 28 regionale antikorrupsionsråd styrkes sammen med civilsamfundet.
- Der indføres en bedre administrativ ordning til beskyttelse af whistle-blowers.
- Det overvåges nøje, hvilke fremskridt der gøres i kampen mod korruption på centralt og lokalt niveau, i den tværministerielle gruppe.

Retsvæsenets effektivitet:

- Der foretages en proaktiv identifikation og analyse af uensartet anvendelse af loven og indhentes flere fortolkende afgørelser af højesteret.
- Der arbejdes videre med den planlagte fuldstændige ændring af straffeloven.
- Det overvejes at foretage en gennemgribende reform af strafferetsplejen for at forenkle strafferetsprocedurer og mindske den overdrevne formalisme.
- Advokaternes anbefalinger til at forbedre praksis under den gældende strafferetspleje gennemføres hurtigst muligt.
- Alle anbefalinger fra det øverste retsråd vedrørende den langsomme behandling af straffesager gennemføres, og overvågningen udvides systematisk til alle relevante sager.
- Brugen og indvirkningen af fremskyndede procedurer (lavere straf mod tilståelse) og tilståelsessager overvåges.
- Det kontrolleres, at alle domstole overholder kravet om at offentliggøre alle domsafsigelser.
- Der sørges for en objektiv vurdering af alle dommeres præstationer, og bekendtgørelsen med regler og kriterier for det øverste retsråds udnævnelser revideres.
- Modstridende praksis i det øverste retsråd i disciplinærsager analyseres og fjernes.
- Der sørges for en hurtig, effektiv opfølgning af anbefalingerne fra det øverste retsråds inspektorat.

Kommissionen opfordrer Bulgarien til at fortsætte med sin reformproces og til at gennemføre de her fremsatte henstillinger. Kommissionen vil støtte og overvåge de fremskridt, der gøres i forhold hertil i det kommende år. Der skal fortsat presses på for at opnå resultater, og Kommissionen opfordrer også de andre medlemsstater til fortsat at bistå Bulgarien og hjælpe landet med at gøre fremskridt. Kommissionen vil for sin del fortsætte med at støtte Bulgarien i dets bestræbelser gennem politisk og teknisk dialog og med passende ekspertise, hvor det er nødvendigt.

Fremtidsperspektiver:

Denne rapport viser, at der på teknisk plan er taget nogle skridt for at følge op på henstillingerne i Kommissionens rapport fra juli 2008. Der er skabt en dynamik, som er ved at give de første resultater. Men der er brug for mere væsentlige resultater inden for retsforfølgelse og domfældelse i sager om korruption på højt niveau og

organiseret kriminalitet, hvis der skal opnås varige ændringer i Bulgarien. Der er stadig ikke påbegyndt en gennemgribende reform af retsvæsenet. Det kræver en langsigtet, entydig politisk vilje. Efter Kommissionens opfattelse fungerer mekanismen som et hjælpemiddel, der skal bibeholdes, indtil disse reformer er blevet gennemført. Kommissionen vil derfor i sommeren 2010 vurdere de videre fremskridt.