



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 4.2.2008
KOM(2008) 63 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 mangler med hensyn til retsreform og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet og til at føre tilsyn med fremskridt på disse områder.

Denne rapport er den anden, som Kommissionen forelægger i forbindelse med MSK². De seks måneder, der er forløbet siden den første rapport, anses for at være en for kort periode til, at Bulgarien kan afhjælpe problemerne og Kommissionen tage sin vurdering i juni 2007 op til fornyet overvejelse. Rapporten indeholder derfor kun en faktuel ajourføring af fremskridt uden nogen detaljeret vurdering af de resultater, der er opnået inden for de forskellige benchmarks, der er opstillet i forbindelse med MSK. Denne interimrapport indeholder desuden en oversigt over bstanden til Bulgarien på de for benchmarkene relevante områder. Hensigten hermed er at identificere eventuelle lakuner i bstanden og supplere støtten til Bulgarien, hvor det er nødvendigt.

2. RETSREFORM OG BEKÆMPELSE AF KORRUPTION OG ORGANISERET KRIMINALITET: SITUATIONEN

2.1. Opfølgning af rapporten fra juni 2007: handlingsplanen

Siden Kommissionens sidste rapport i juni 2007 er der blevet etableret en tæt og løbende dialog med de bulgarske myndigheder i Bruxelles og Sofia. Bulgarien har løbende givet Kommissionen detaljerede oplysninger om den seneste udvikling.

De bulgarske myndigheder har fulgt Kommissionens forslag om at opstille en handlingsplan for, hvordan de bulgarske myndigheder havde til hensigt at opfylde benchmarkene. Kommissionen har ydet Bulgarien bistand i form af en metodevurdering af handlingsplanen. Den bulgarske regering godkendte efterfølgende i oktober 2007 efter høring af interessenter en detaljeret handlingsplan, som blev forelagt Kommissionen³. Det er et tegn på et virkeligt engagement fra de bulgarske myndigheders side, at handlingsplanen blev udarbejdet og godkendt til rette tid til trods for, at dette arbejde krævede en samordnet indsats og mobilisering af betydelige ressourcer på relativ kort tid.

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

² Kommissionens første rapport blev forelagt den 27. juni 2007 (KOM(2007) 377 endelig).

³ Handlingsplanen findes på følgende netsted:
http://www.mvr.bg/en/EUIntegration/plan_BM_1_6_21_10_07_final.htm

2.2. Nyt om fremskridt

2.2.1. *Benchmark 1: vedtage forfatningsændringer, der fjerner enhver tvetydighed med hensyn til domstolenes uafhængighed og retsvæsenets ansvar*

- *Nationalforsamlingen skal vedtage ændringer af den bulgarske forfatning.*
- *Nationalforsamlingen skal foretage de nødvendige ændringer af loven om retssystemet.*
- *Inspektoratet skal oprettes og træde i funktion, de første resultater skal offentliggøres og evalueres.*

De nødvendige forfatningsændringer blev vedtaget i februar 2007. Den nye lov om retssystemet blev vedtaget i juli 2007. Det øverste retsråd er oprettet og er trådt i funktion efter valget af både dets parlamentariske medlemmer og dommere. Overinspektøren og 8 af de 10 inspektører i det øverste retsråd blev valgt af parlamentet den 19. december 2007. Det forventes, at inspektoratet vil være operationelt i første kvartal 2008.

2.2.2. *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*

- *Vedtagelse af den nye civile retsplejelov.*
- *Vedtagelse af den nye lov om retssystemet, som afspejler forfatningsændringerne og henstillingerne fra peer review eksperterne.*
- *Indførelse af et tilsynssystem for alle nye love.*
- *Rapport med regelmæssige mellemrum om resultaterne af tilsynsprocessen, navnlig med hensyn til forundersøgelsesfasen og fuldbyrdelse af domme.*
- *Eventuel ændring af lovgivning.*

Den nye civile retsplejelov blev vedtaget i juli 2007 og træder i kraft i marts 2008. Der er nedsat arbejdsgrupper til at udarbejde den relevante gennemførelseslovgivning.

Den nye lov om retssystemet blev vedtaget i juli 2007. Ved denne lov oprettes det øverste retsråd som et permanent organ, og der løses visse problemer, som eksperter har påpeget, navnlig med hensyn til funktionsfordelingen mellem det øverste retsråds inspektorater og justitsministeriet.

Arbejdsgruppernes resultater i forbindelse med overvågningen af gennemførelsen af forvaltningsloven og strafferetsplejeloven offentliggøres regelmæssigt på internettet⁴. Der skal endnu oprettes et overvågningssystem for den nye civile retsplejelov. De bulgarske myndigheder agter desuden at skabe en ny lov til regulering af lovgivningsprocessen som sådan⁵.

De formelle restriktioner i den bulgarske strafferetsplejelov i forundersøgelsesfasen hæmmer hurtige retsprocedurer og fører efter sigende hyppigt til, at retten sender sager tilbage til anklagemyndigheden. Det gælder fortsat hyppigt i forbindelse med sager om påstået korruption på højt niveau og organiseret kriminalitet, og der

⁴ Rapporterne om strafferetsplejeloven offentliggøres på både justitsministeriets og anklagemyndighedens netsteder, medens rapporterne om forvaltningsloven offentliggøres på justitsministeriets og den øverste forvaltningsdomstols netsteder.

⁵ Handlingsplanen, punkt 2.10.

forekommer således lange procedurebegrundede forsinkelser⁶. Den bulgarske strafferet skelner ikke i tilstrækkelig grad mellem forskellige grader af kriminalitet og synes at være strukturelt forældet⁷.

Oprettelsen af det nationale sikkerhedsagentur i slutningen af 2007 har affødt en debat om en udvidelse af undersøgelsesdommeres (*sledovатели*) beføjelser til også at omfatte tilfælde af korruption på højt niveau og organiseret kriminalitet. Det debatteres i øjeblikket, om strafferetsplejeloven skal ændres, således at rigsadvokaten fra sag til sag kan beordre, at undersøgelsesdommere varetager efterforskninger i tilfælde, hvor sagen faktisk eller juridisk er meget kompliceret eller af betydelig offentlig interesse⁸. Eventuelle ændringer i undersøgelsesdommeres ansvarsopgaver skal ses på baggrund af Bulgariens tilsagn om at ville begrænse deres beføjelser, hvilket blev aftalt før tiltrædelsen.

2.2.3. *Benchmark 3: fortsætte reformen af retsvæsenet med henblik på at styrke professionalisme, ansvarlighed og effektivitet. Vurdere virkningerne af reformen og offentliggøre resultaterne hvert år*

- *Indførelse af en gennemsigtig og velfungerende beslutningsproces i forbindelse med disciplinære undersøgelser, som foretages af det fremtidige inspektorat under det øverste retsråd.*
- *Fuldstændig efterlevelse af de etiske regler for retsembedsmænd, særlig hvad angår procedurerne for undersøgelse og afskedigelse/retsforfølgelse på grund af overtrædelser.*
- *Tilsyn med anvendelsen af ordningen med udvælgelsesprøver i forbindelse med ansættelse og bedømmelse af retsembedsmænd.*
- *Offentliggørelse hvert år af resultaterne af evalueringen af reformen af retssystemet, særlig om, hvordan specifikke problemer med hensyn til professionalisme, ansvarlighed og effektivitet er blevet løst.*
- *Indførelse af software til vilkårlig sagsfordeling hos anklagemyndigheden.*
- *Forbedring af uddannelsen i konsekvenserne af disse nye love.*

Foruden de foranstaltninger, som er skitseret under benchmark 2, er der nedsat et udvalg vedrørende disciplinærprocedurer sammen med det øverste retsråd til at håndhæve de etiske regler for retsembedsmænd. Institutionen har endnu ikke kunnet bevise, hvad den formår, men de første disciplinære sanktioner, som det øverste retsråd har anvendt i sin nye sammensætning, antyder, at der følges en streng politik for forfølgelse af overtrædelser⁹.

Overvågningen af retsprocedurernes effektivitet lider under, at der ikke er relevante data til rådighed og passende kapacitet til at foretage kvalitative analyser. Der er ikke tilstrækkelige pålidelige data til rådighed om opfølgning af sager under

⁶ Det gælder således, at en oplysning, som ikke er indhentet af de beføjede bulgarske myndigheder under en straffesag, juridisk set ikke kan betragtes som bevis. Det er heller ikke muligt at beskytte oplysninger, som ikke er blevet betragtet som bevis. En sådan restriktiv anskuelse af, hvad der kan tjene som bevis i retten, gør forundersøgellesfasen meget vanskeligere og mindsker domstolenes effektivitet.

⁷ Forskellige institutioner, f.eks. anklagemyndigheden og det øverste retsråd tillige med uafhængige eksperter mener, at Bulgarien vil skulle modernisere sin straffelov og revidere strafferetsplejeloven.

⁸ Ændring af artikel 194 i strafferetsplejeloven.

⁹ Den 13. december 2007 afskedigede det øverste retsråd en anklager og en efterforsker på grund af korruption. I begge tilfælde gav det øverste retsråd en streng fortolkning af sagen og forkastede mulige processuelle indsigelser, f.eks. at der tages hensyn til forældelse og immunitet, som var garanteret retsembedsmænd før ændringerne af forfatningen.

forundersøgelsesfasen og selve retssagen. Kommissionen kan ikke ud fra de oplysninger, den har fået forelagt om tilfælde af korruption på højt niveau og organiseret kriminalitet under benchmark 4 og 6, vurdere retsvæsenets eller efterforskningstjenestens præstationer. Det er vigtigt, at Bulgarien så hurtigt som muligt udvikler sin dataindsamlings- og klassifikationskapacitet. Det er vigtigt i denne henseende, at enhedsinformationssystemet færdiggøres. Handlingsplanen for benchmark 3 vedrører en række sammenhængende foranstaltninger til at overvåge fremskridt med retsreformen og sikre dens bæredygtighed. Det gælder her også offentliggørelse af klager over udnævnelser og udvælgelsesprøver og offentliggørelse af resultaterne af det øverste retsråds efterprøvninger af ansættelsesprocedurer. Der er også tale om flere foranstaltninger til videreuddannelse af retsbedsmænd.

2.2.4. *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*

- *Associerede eksperter fra medlemsstaterne skal levere bistand og rådgivning til at forbedre kvaliteten af efterforskninger og rapportering herom.*
- *Strømlining og koordination af korruptionsbekæmpelsesorganers institutionelle struktur.*
- *Indførelse af en administrativ ordning til beskyttelse af 'whistle-blowers'.*
- *Komplet gennemførelse af lovgivningen om inspektoraters uafhængighed i den offentlige forvaltning og en mere proaktiv optræden i deres efterforskningsarbejde.*
- *Indberetning om gennemførelsen af foranstaltninger til at forhindre og modvirke utilbørlig indflydelse i efterforsknings- og anklageinstanser, særlig i sager vedrørende suspension/afskedigelse/strafferetlig forfølgelse af håndhævelsesinstanser, som mistænkes for korruption.*
- *Oprettelse af en troværdig kontrolordning for formueangivelser og effektive sanktioner i tilfælde af urigtige eller unøjagtige angivelser.*

Bulgarien har registreret 51 tilfælde af tiltale, 20 endelige domfældelser og 7 frikendelser i forbindelse med korruption på højt niveau i perioden 1. juli til 31. oktober 2007. Inden for retsvæsenet blev der indledt 11 forundersøgelser, men der er ikke registreret nogen domfældelse. Bulgarien har desuden rapporteret et større antal planlagte ad hoc-kontroller i centralforvaltningen og retsvæsenet¹⁰. Der foreligger ingen kvalitative oplysninger om inspektionsstrategier, kontrolprioriteter og risikoanalyser. Det har derfor ikke været muligt at vurdere, hvordan disse aktiviteter påvirker bekæmpelsen af korruption i Bulgarien.

Det erkendes, at der er behov for en større indsats i organisatorisk henseende, men der er ikke rapporteret om nogen forbedring af samarbejdet mellem de forskellige instanser, som er involveret i bekæmpelse af korruption. Antikorruptionsudvalget

¹⁰ I perioden juli-november 2007 foretog centralforvaltningens inspektorater i alt 784 kontroller, hvoraf 373 var planlagt og 411 ad hoc. Toldagenturets inspektorat foretog de fleste ad hoc-kontroller – 90. Inspektoraterne har modtaget i alt 214 indberetninger om korruption. Der er indledt 73 disciplinærsager mod embedsmænd i forvaltningen. 54 er blevet afskediget. 5 er blevet midlertidigt suspenderet. Anklagemyndigheden har fået forelagt sager vedrørende 30 embedsmænd. 3 embedsmænd er blevet dømt for korruption og afsoner straf.

under ministerrådet vil opstille en handlingsplan til at styrke kapaciteten, gennemføre fælles aktioner og forbedre samvirket mellem institutioner inden februar 2008¹¹.

Der er ikke rapporteret om initiativer til beskyttelse af whistleblowers. Ifølge handlingsplanen skal der afholdes en rundbordsdiskussion om anvendelsen af den eksisterende lovgivning til beskyttelse af whistleblowers og lanceres en oplysningskampagne i februar-marts 2008.

2.2.5. *Benchmark 5: træffe yderligere foranstaltninger til at forhindre og bekæmpe korrupktion, særlig ved grænserne og i lokalforvaltningen*

- *Anvendelse af disciplinære sanktioner og en nul-tolerancepolitik, særlig i veterinærtjenesten, toldvæsenet, vejvæsenet og andre relevante tjenester.*
- *Indførelse af elektroniske betalingssystemer og en ordning med vilkårlig sammensætning af arbejdshold ved grænserne.*
- *Regelmæssig revision og kontrol sammen med offentliggørelse af resultaterne samt opfølgning.*
- *Rapportering om undersøgelser af pludselig rigdom.*

Forebyggende foranstaltninger, uddannelse og indarbejdelse af bedste praksis i stående procedurer som f.eks. det såkaldte single fiche system¹², vilkårlig sammensætning af arbejdshold og rotation har begrænset mulighederne for korrupktion i grænsepolitiet og toldvæsenet. En undersøgelse, som Dutch Royal Automobile Club foretog i august 2007, bekræfter denne positive tendens. Bulgarien har rapporteret om undersøgelser, disciplinærsager og sanktioner i grænsepolitiet og toldvæsenet. Kommissionen har ikke tilstrækkelige oplysninger om sager og sanktioner til, at den kan drage konklusioner på nuværende stadium¹³.

E-forvaltningssystemet og et køadministrationssystem er blevet indført i lokalforvaltningen ved tre pilotprojekter.

Der blev i toldvæsenet foretaget proaktive undersøgelser af pludselig rigdom. Der foreligger ingen andre oplysninger om en indsats på andre områder for at opspore årsagerne til pludselig rigdom. Der bør proaktivt foretages undersøgelser på basis af en risikoanalyse i lokalforvaltningen og andre sårbare sektorer.

Der tolereres stadig afgiftsfri butikker på bulgarsk territorium ved de ydre grænser til Tyrkiet og Serbien og afgiftsfri tankstationer på bulgarsk territorium, som har haft en stigende omsætning i 2007. De er brændpunkt for lokal korrupktion og organiseret kriminalitet.

¹¹ Handlingsplanen, benchmark 4, punkt 1.2.

¹² Ved udgangen af december 2007 skulle fem grænseovergangssteder (ud af 11) fungere efter princippet om "single electronic fiche".

¹³ Ifølge oplysninger fra indenrigsministeriet foretog toldagenturet kontrol af 86 toldere som led i de planlagte kontrolforanstaltninger i perioden juli-november 2007. Der blev desuden indledt 12 disciplinærsager efter indberetninger i samme periode og anvendt 15 disciplinære sanktioner. Samtidig foretog grænsepolitiet 24 undersøgelser, som førte til 10 afskedigelser, 8 overflytninger til anden virksomhed og 3 opsigelser. Der blev ført disciplinærsager mod andre 5 embedsmænd, som vil blive afskediget.

Bulgarien oplyser, at påstået korrupsion ved de seneste lokalvalg har resulteret i 13 forundersøgelser efter ændring af straffeloven i oktober 2007, hvorefter stemmekøb betragtes som strafbart¹⁴.

2.2.6. *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*

- *Associerede eksperter fra medlemsstaterne skal levere bistand og rådgivning til at forbedre kvaliteten af efterforskninger og rapportering herom.*
- *Udarbejdelse af en handlingsplan i tilknytning til strategien for bekæmpelse af organiseret kriminalitet og regelmæssig rapportering om dens gennemførelse.*
- *Implementering af lovgivningen vedrørende konfiskation af kriminelles aktiver.*
- *Regelmæssig rapportering og intern revision af nye og igangværende efterforskninger, tiltaler og domfældelser.*
- *Offentliggørelse af resultaterne af disse revisioner.*
- *Implementering af ny lovgivning til bekæmpelse af hvidvaskning af penge.*

I perioden 1. juli – 31. december 2007 iværksatte Bulgarien 48 forundersøgelser for overtrædelser i relation til organiseret kriminalitet; der er rejst tiltale i 21 tilfælde og registreret 24 endelige domfældelser. Dette er ganske vist en positiv tendens, men der foreligger ikke nogen kvalitativ analyse af disse data, hvad angår retsprocedurernes effektivitet og dommenes art. Kommissionens analyse af en række højprofilerede sager viser, at kun én sag er bragt til en afslutning siden 2000, og at halvdelen af sagerne stadig befinder sig undersøgelsesfasen¹⁵.

Regeringen oprettede *det nationale sikkerhedsagentur* i december 2007¹⁶ til at forbedre Bulgariens præstationer med hensyn til opfølgning af grov kriminalitet. Agenturet oprettes ved en sammenlægning af den nuværende nationale sikkerhedstjeneste¹⁷, finansetterrettingsagenturet¹⁸ og den militære sikkerhedstjeneste. Det nationale sikkerhedsagentur oprettes direkte under ministerrådet og skal fungere i fuld uafhængighed. Det nationale sikkerhedsagentur burde i betragtning af den måde, det er dannet på, være vel i stand til i praksis at tage initiativer under forundersøgelsesfasen. En tilsvarende styrkelse af anklagemyndigheden forekommer derfor tilrådelig. Der skal endnu vedtages gennemførelseslovgivning og indgås samarbejdsaftaler mellem institutioner om agenturets nøjagtige beføjelser og mekanismerne for koordination med andre

¹⁴ Den 28. oktober og den 4. november blev der afholdt lokalvalg i Bulgarien. Myndighederne modtog 179 indberetninger om påstået stemmekøb. Anklagemyndigheden iværksatte en efterforskning i 13 tilfælde den 22. november. De fleste af dem vedrørte Pernik, Varna, Stara Zagora, Berkovitsa.

¹⁵ Da der ikke forelå nogen kvalitativ analyse vedrørende retsforfølgning af sager om organiseret kriminalitet, meddelte Kommissionen Bulgarien som eksempel en liste over velkendte sager registreret mellem 2000 og 2007. Situationsopgørelsen fra Bulgarien over sager registreret indtil 2006 viser, at der var rejst tiltale og indledt retsforfølgning i 3 tilfælde, i 1 tilfælde var der forhandlet om en aftale mellem anklagemyndighed og tiltalte, og denne er i øjeblikket til behandling i højesteret, i 1 tilfælde var en aftale mellem anklagemyndighed og tiltalte trådt i kraft, i alle andre 5 tilfælde, 1 fra 2002 og 1 fra 2003, var efterforskningen stadig i gang.

¹⁶ Lov om statsagenturet "National sikkerhed", Bulgariens officielle tidende nr. 109 af 20.12.2007.

¹⁷ Tjeneste under indenrigsministeriet til specialundersøgelser og hemmelige efterforskninger.

¹⁸ Indlemmelsen af finansetterrettingsagenturet i det nye nationale sikkerhedsagentur kan eventuelt påvirke det bulgarske agents stilling i nettet af europæiske FIU'er (Egmont-gruppen) og vil skulle koordineres med de relevante instanser.

kompetente institutioner i indenrigsministeriet. I denne sammenhæng er det vigtigt at klarlægge, i hvilke sager agenturet har kompetence, og sikre, at det kan foretage undersøgelser i fuld uafhængighed og vidne i retten.

3. STØTTE INDEN FOR RAMMERNE AF SAMARBEJDS- OG KONTROLMEKANISMEN

Bulgarien har haft adgang til en betydelig støtte på området retlige og indre anliggender både via EU-programmer såsom Phare og overgangsfaciliteten og fra medlemsstaterne¹⁹. Dette område er fortsat hovedfokus for EU's støtte efter tiltrædelsen: over halvdelen af budgettet til EU's overgangsfacilitet for Bulgarien er afsat til denne sektor, herunder et særligt rammebeløb på 6 mio. EUR til projekter, som direkte støtter fremskridt med samarbejds- og kontrolmekanismens benchmarks.

Alle benchmarkene er repræsenteret blandt projekterne på området retlige og indre anliggender. Af en nærmere analyse af de projekter, der er gennemført siden 2003²⁰, ser man, at der på nogle områder som f.eks. retsreform (benchmark 3) og uddannelse af og udstyr til politi og grænsepoliti (benchmark 5) er ydet en meget betydelig støtte, og at mætningspunktet er ved at være nået. Støtten til bekæmpelse af korruption på højt niveau (benchmark 4) og bekæmpelse af organiseret kriminalitet (benchmark 6) har været mindre. Der har til dato desuden ikke været projekter om forhindring af korruption i lokalforvaltningen eller korruption i sårbare sektorer som uddannelse og sundhed (benchmark 5).

Den støtte, som Bulgarien har modtaget, har haft en indvirkning på landets fremskridt: Områder, som er genstand for et omfattende internationalt samarbejde, som f.eks. retsreform og grænserne, viser bedre fremskridt med opfyldelse af benchmarkene end områder, hvor der er ydet mindre støtte.

Den fremtidige bistand bør rettes mod at støtte bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet. Der skal sættes direkte ind på at realisere de prioriteter og indfri de behov, der er indkredset i Bulgariens handlingsplan. Generelt skal mindre, målrettede bistandsmissioner foretrækkes, som er afpasset efter de bulgarske institutioners absorptionskapacitet, og som muliggør, at disse overtager ejerskabet af resultaterne. Det vil være hensigtsmæssigt at nedtrappe støtten på områder, hvor der ikke længere er helt så stort behov for den.

¹⁹ Phare alene har stillet over 182 mio. EUR til rådighed i forbindelse med retlige og indre anliggender i Bulgarien siden 2004. Overgangsfaciliteten forbliver i funktion indtil 2010. Inden for strukturfondenes rammer er der specifikt givet støtte til at skabe en forsvarlig og gennemsigtig finansforvaltning af EU-midler, hvilket er en proces med berøring til bekæmpelse af korruption. Der bevilges teknisk bistand til projektovervågning, -evaluering og -kontrol samt etableringen af det enkelte forvaltningsinformationssystem, der skal levere klare oplysninger om interventioner og absorptionskapacitet. Under overensstemmelsesvurderingen vil EF-revisionsmyndigheden se nærmere på det bulgarske system, herunder spørgsmålet om dets egnethed i forbindelse med bedrageri og korruption. TAIEX har tilrettelagt en lang række arrangementer på området retlige og indre anliggende i Bulgarien og har stadig budgetmidler til aktiviteter i fremtiden.

²⁰ I listen, der er knyttet til denne rapport, sammenfattes den relevante EU- og bilaterale bistand til Bulgarien siden 2003, således at man kan konstatere eventuelle lakuner og sikre, at den fulde vifte af støttemuligheder er til rådighed. Listen er opstillet på basis af oplysninger, som Kommissionen er i besiddelse af, og oplysninger fra medlemsstaterne. Ikke alle data vedrørende individuelle projekter har kunnet medtages, og der er fortrinsvis benyttet aggregerede data af overskuelighedshensyn. De komplette sæt oplysninger er dog meddelt Bulgarien, og forslagene i dette kapitel er blevet drøftet med de bulgarske myndigheder, som tilslutter sig dem.

Bulgarien opfordres til at udnytte det betydelige EU-bistandsbudget fuldt ud, som stadig er til rådighed via overgangsfaciliteten og TAIEX. Der er planlagt større projekter fra 2008 under overgangsfaciliteten, som først vil kunne give konkrete resultater 1 til 2 år senere, og de bør suppleres med fleksible, målrettede projekter på kort og mellemlang sigt ("twinning light").

Kommissionen anbefaler medlemsstaterne at overveje en mere direkte og praktisk støtte til Bulgarien i form af f.eks. grænseoverskridende efterforskningshold, støtte til programmer for beskyttelse af vidner, deling af finansielle oplysninger og metoder, udstationering af tekniske eksperter i instanser, der står for bekæmpelse af organiseret kriminalitet og korruption og oprettelse af institutionelle partnerskaber på dette område. Udvekslingsprogrammer og stipendier med institutioner som det nationale sikkerhedsagentur, det øverste retsråd og dets inspektorater eller efterforskningstjenester eller anklagemyndigheder, der beskæftiger sig med korruption på højt niveau og organiseret kriminalitet, kunne være andre prioriteter.

4. KONKLUSION

I det første års EU-medlemskab har Bulgarien fortsat arbejdet på at afhjælpe svagheder, som ellers kunne forhindre en effektiv anvendelse af EU's love, politikker og programmer. Dog mangler der på nøgleområder som bekæmpelse af korruption på højt niveau og organiseret kriminalitet overbevisende resultater.

Den tekniske ajourføring i denne rapport er ikke at betragte som en indgående vurdering af fremskridt med benchmarkene, men situationen i praksis giver anledning til betænkeligheder, som vil skulle fjernes, inden Kommissionen foretager en komplet vurdering i juni. Bulgarien gør fremskridt med retsreform (benchmark 1 - 3) og bekæmpelse af korruption ved grænserne, men der bør gøres en større indsats for bekæmpelse af korruption i lokalforvaltningen og sårbare sektorer som sundhedspleje og uddannelse (benchmark 5). Bulgarien bør særlig sætte yderligere ind på bekæmpelse af korruption på højt plan (benchmark 4) og organiseret kriminalitet (benchmark 6).

Kommissionen erkender, at der er gjort et stort arbejde med udarbejdelsen af en troværdig handlingsplan. Der skal dog skabes sammenhæng i handlingsplanen på nogle punkter og udfyldes visse lakuner. Nogle aktiviteter kræver en yderligere forklaring, der bør sættes frister, og det bør defineres klart, hvilke institutioner har ansvaret for at gennemføre de forskellige aktioner²¹. Kommissionen foreslår, at handlingsplanen korrigeres på disse punkter.

²¹ De planlagte aktioner som led i retsreformen (benchmark 3), særlig i forbindelse med lovgivning (benchmark 1 og 2), er beskrevet i detaljer og er troværdige. Handlingsplanen for benchmark 4, 5 og 6 mangler derimod nøjagtige mål og resultatindikatorer, som giver mening. De planlagte foranstaltninger (såsom oplysningskampagner m.m.) afspejler ikke det engagement, der er nødvendigt til at tackle de pågældende problemer. Desuden mangler de operative aspekter af disse foranstaltninger. F.eks. nævnes i forbindelse med foranstaltning 1.4 under benchmark 5 *årlige* rundspørger ved vigtige grænseovergangssteder blandt passagerer og lastbilschauffører om adfærden blandt de ansatte ved grænseovergangsstedet, hvad angår korruption. For virkelig at kunne overvåge situationen, bør sådanne rundspørger foregå hver måned eller hver tredje måned ved de mest sårbare grænseovergangssteder. De vil kunne foretages sammen med en uafhængig organisation. Rundspørgerne kunne også kædes sammen med en praktisk handlingsplan for disse grænseovergangssteder med en detaljeret dagsorden for kontrol, inspektioner, uddannelse osv. En sådan praktisk handlingsplan kan baseres på kvalitative

data, som muliggør en risikoanalyse. Der bør via en stærk central operationel koordinationsmekanisme føres nøje tilsyn med, at handlingsplanen ajourføres løbende.

ANNEX

Overview of EU Assistance provided to Bulgaria in the area of Judicial Reform and the Fight against Corruption and Organised Crime²²

Benchmarks 1 and 2: Independence and Accountability of the Judicial System; Transparency and Efficiency of the Judicial Process

Projects focusing on the revision and implementation of the Bulgarian judicial procedure codes and projects strengthening key institutions in the judicial system such as the Supreme Judicial Council and the Prosecution Office have been implemented. The application of procedural legislation will continue to be supported through the Transition Facility.

Phare 2004-2006:

- Strengthening the Bulgarian Judiciary – Implementation of the new penal procedures code; strengthening the interagency cooperation between public prosecutor's office (PPO) and other concerning bodies in fighting organised crime and corruption (Oct 2006-Apr 2008: 878.600 EUR)
- Strengthening the Senior Judicial Council and improvement of magistrates' status (until Jul 2007: 1,2 MEUR)
- Remedy the Civil and Penal Procedures (ended early 2007: 1.2 MEUR)

Transition Facility 2007:

- Strengthening the uniform application of the new procedural legislation in Bulgaria (1,6 MEUR)

Main Bilateral Projects:

- Consultations to national legislation and further training in criminal law, harmonization of European Law and various topics, e.g. legal aid (2007: 88.000 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 4.8 MEUR

²²

PHARE: Budgetary figures include Bulgarian national co-financing.

Bilateral Projects: Only larger bilateral projects are taken up in this list. In addition, various assistance missions, study visits and smaller activities have taken place.

Benchmark 3: Judicial Reform

An important budget for investment into IT technology and for training and strategic advice on structural reform of the judiciary was made available. Substantial support has been given to the establishment of a witness protection system. Future projects continue training activities and strengthen court management. Bilateral projects focused on various aspects of judicial reform including training and capacity building.

Phare 2004-2006:

- Training of magistrates and administrative staff (1,2 MEUR)
- Judicial Cooperation in Penal and Civil Matters (until 09/2007; 1 MEUR)
- Support for the Establishment and Strengthening of a Witness Protection System (6.2 MEUR)
- Several Projects investing into Information Technology for the Judiciary and providing Technical Assistance (total approx. budget 43 MEUR)

Transition Facility 2007:

- Strengthening the public management of the judiciary and court administration (1,8 Mio EUR)
- Further steps towards a higher quality of training in the judiciary (780.000 EUR)

European Social Fund: Operational Plan 2007-2013 (Administrative Capacity):

The ESF will fund several projects on the improvement of professionalism, transparency and accountability of the Bulgarian judicial system for a total budget of 12 MEUR. Project objectives include monitoring of the Administrative Procedure Code; development of IT systems; development and capacity building of the administrative court system; development of the Unified Information System.

Bilateral Projects:

- Consultation to national legislation and further training in administration of justice, administrative law and various topics: quality management workshops for judges and prosecutors (until Dec 2007: 38.000 EUR)
- Establishing European Union Law Documentation Centre for the Judiciary (Apr 2006-Mar 2008: 350.000 EUR)
- Strengthening the capacity of the Ombudsman of BG and the local public mediators to protect human rights, counteract corruption and promote good governance (Jan 2007-Dec2008: 350.000 EUR)
- Strengthening of institutional capacity of SIRENE bureau (in preparation: 325.000 EUR)
- Rendering of advice on strategic issues relating to the conceptual framework of the reforms of the structure of the Prosecutor's Office of the Republic of Bulgaria (Jan-Sept 2007: 74.500 EUR)
- Continued Development of Judiciary Training Capacities (Mar-Nov 2007: 35.000 EUR)
- Better Legal Training for magistracy (Apr 2006-2008: 101,000 EUR)
- Prosecution Office Reform (Jun 2006-2008: 80,700 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 65.4 MEUR

Benchmark 4: High-Level Corruption

Several successive EU projects on capacity building for the fight against corruption have been implemented since 2004. This support will continue through both Phare and the Transition Facility. A number of bilateral advisers are active in this area and individual missions and training courses have been carried out through bilateral funds.

Phare 2004-2006:

- Strengthening the Capacity of the Anti-Corruption Commission to Counteract Corruption in Public Administration and Judiciary and the relevant law enforcement bodies - Technical Assistance (several projects since 2004, total budget: 7.2 Mio EUR)

Transition Facility 2007:

- Civil Society Development in the area of anti-corruption fighting (1,15 Mio EUR)
- Elaboration and strengthening of the Human Resources Management System in the Ministry of Interior as a factor in the fight against corruption among its personnel (1,5 Mio EUR)

Main Projects with a total budget of at least 9.85 MEUR

Benchmark 5: Local Corruption / Corruption at Borders

The EU has heavily invested in Border Control and in improving the effectiveness of Bulgarian police since 2003. A number of bilateral projects have also reinforced institutional capacity in this area. However, no larger projects directly addressing prevention aspects of local corruption and corruption in vulnerable sectors such as education and healthcare have been implemented.

Phare 2003-2006:

- 11 large projects modernising Border Police equipment, implementing EU best-practice in border control and improving the operative capacity of border police have been implemented since 2003/2004. (total budget: approx. 90 MEUR)
- Several projects address the general modernisation of Bulgarian Police and the improvement of its efficiency (total budget: approx. 25 MEUR)

Bilateral Projects (examples):

- Enhancing Anti-Corruption Practices within the Bulgarian Law Enforcement Agencies (Nov 2006 -Feb 2007)
- Border Justice (Aug 2006-Mar 2007: 125,000 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 115 MEUR

Benchmark 6: Organised Crime

As yet, assistance for capacity-building of the key institutions responsible for the fight against organised crime has been relatively limited, except for important investment into Police. For the future an important budget for training and capacity development in this area has been foreseen. Bilateral projects focussed on a number of specific areas such as drugs trafficking, human trafficking or money laundering.

Phare 2004-2006:

- Modernising Bulgarian Police and Enhancing its efficiency (several projects since 2004, total budget: 16.46 MEUR)
- Further strengthening police investigation capacity (crime statistics, undercover operations and investigative techniques and forensics) (900,000 EUR)
- Improving of the Co-operation between the Financial Intelligence Agency and the Obligated Entities Enlisted by the Law on Measures against Money Laundering (150,000 EUR)
- Further Strengthening the Administrative Capacity of the Public Prosecutor's Office for fighting money laundering, organized crime and corruption on the high levels with an accent on confiscation of property acquired by crime (155,000 EUR)
- Improvement of Forensic Capacity for the Inspection of Crime Scenes (Phare 2006: 1.6 MEUR)

Transition Facility 2007:

- Enhancement of the administrative capacity of the Police in counteraction to drug crimes at national and regional level (600.000 EUR)
- Enhancement of the Ministry of Interior's capacity to fight organised crime (1 Mio EUR)
- Enhancement of the capacity of the Bulgarian police through the introduction of EU models and methods for crime analysis (580.000 EUR)
- Further strengthening the administrative capacity of the Financial Supervision Commission (money-laundering) (450.000 EUR)
- Improving and extending the level of training in the field of countering organized crime for Bulgarian MoI (620.000 EUR)
- Further strengthening forensic capacity of the expert services of Ministry of Interior for collection and examination of material traces for crime scenes (525.000 EUR)

Bilateral Projects:

- Illegal Migration (Nov 2007-Jun 2008: 24.000 EUR)
- "Development of a child-rights methodology to identify and support child victims of traffic" (Dec 2005-2007: 214.908 EUR)
- Raising the effectiveness of the Financial Intelligence Agency in monitoring of anti-money laundering and anti-terrorist financing compliance in entities of the non-financial sector (Jun-Nov 2007: 51.000 EUR)
- Explosives, Firearms, Ammunitions (Feb-Aug 2007: 39.500 EUR)
- Fight against money laundering
- Police cooperation programmes on (1)crime management (2) trafficking in human beings and illegal migration, (3) police and ethics

- Combating Money Laundering (Nov 2006-Jun 2007: 35,140 EUR)
- Murder Investigation – Building Capacity (Jul06-Mar 2007: 24,770 EUR)
- Identity Document Fraud Unit (Apr 2006-2007: 282,000 EUR)
- Improving anti-drugs intelligence capacity of BG Customs Agency (Nov 2006-Dec 2007: 105,000 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 22.96 MEUR