



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 27.6.2007
KOM(2007) 377 endelig

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

om Bulgariens fremskridt med ledsageforanstaltningerne efter tiltrædelsen

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om Bulgariens fremskridt med ledsageforanstaltningerne efter tiltrædelsen

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

Da Bulgarien trådte ind i EU den 1. januar 2007, blev der indført særlige bestemmelser for at lette og støtte en gnidningsløs tiltrædelse og samtidig sikre, at EU's politikker og institutioner kunne fungere.

Som det kræves af alle medlemsstater, der træder ind i EU, påtog Bulgarien sig de rettigheder og forpligtelser, der følger af medlemskabet. Som det er normal praksis, overvåger Kommissionen lovens (EU-rettens) anvendelse for at sikre, at forpligtelserne overholdes.

Ligesom for de lande, der tiltrådte EU i 2004, var der i tiltrædelsestraktaten fastsat bestemmelser om beskyttelses- og overgangsordninger (for eksempel begrænsning i den fri bevægelighed for arbejdstagere og i adgangen til vejtransportnet, bestemmelser om regler for dyre-, plante- og fødevarerikkerhed). Af tiltrædelsestraktaten fremgår det klart, at hvis der er alvorlige mangler i overtagelsen og gennemførelsen af fællesskabsretten på områderne økonomi, det indre marked og retlige og indre anliggender, kan der træffes beskyttelsesforanstaltninger¹ indtil tre år efter tiltrædelsen.

Bulgariens tiltrædelse blev også ledsaget af en række særlige ledsageforanstaltninger, der skulle forhindre eller afhjælpe mangler på områderne luftfartsikkerhed, fødevarerikkerhed, landbrugsmidler, reform af retsvæsenet, bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet. For sidstnævntes vedkommende blev der indført en samarbejds- og kontrolmekanisme, hvor der var fastlagt benchmark, der skulle danne ramme for overvågning af fremskridtene på dette område².

Denne mekanisme blev indført, fordi det var af afgørende betydning, hvis der skulle være et velfungerende administrativt og retligt system, som kunne sikre, at Bulgarien kunne udvise resultater med alle forpligtelserne og samtidig drage fordel af rettighederne som følge af medlemskabet. Den er også en afspejling af, at det er nødvendigt blandt andet at bekæmpe korruption og organiseret kriminalitet. Formålet med samarbejds- og kontrolmekanismen er at sikre, at der træffes foranstaltninger, som giver bulgarerne og andre medlemsstater sikkerhed for, at administrative og retlige afgørelser og praksis på disse områder i Bulgarien

¹ Artikel 36, 37 og 38 i tiltrædelsesakten.

² 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).

er på linje med resten af EU. Når der gøres fremskridt med reform af retsvæsenet, bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet, vil landets borgere og erhvervsliv kunne nyde godt af de rettigheder, de har som EU-borgere. Hvis der ikke gøres uomstødelige fremskridt med reform af retsvæsenet, bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet, er der risiko for, at Bulgarien ikke vil kunne anvende EU-retten korrekt.

Kommissionen blev bedt om regelmæssigt at rapportere om disse ledsageforanstaltninger. For samarbejds- og kontrolmekanismens vedkommende skulle der forelægges en rapport hver sjette måned startende i juni 2007. Denne rapport giver et alsidigt overblik over situationen hvad angår ledsageforanstaltningerne, og den er den første om samarbejds- og kontrolmekanismen. Der bliver set på alle de områder, hvor der er indført ledsageforanstaltninger, primært reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet.

1.2. Metode

Denne rapport er udarbejdet på grundlag af en bred vifte af informationskilder. Den bulgarske regering har været den primære kilde til information. Der er også oplysninger og analyser fra Kommissionens repræsentationskontor og medlemsstaternes diplomatiske missioner i Bulgarien, civilsamfundsorganisationer, foreninger og eksperter. I forbindelse med samarbejds- og kontrolmekanismen blev der af Kommissionen foretaget kontrolbesøg i Bulgarien i april 2007. Der deltog eksperter fra medlemsstaterne og fra Kommissionens tjenestegrene. Formålet hermed var at få en uafhængig vurdering af de fremskridt, der var gjort. Eksperterne udarbejdede rapporter, som blev sendt til Bulgarien for kommentarer og eventuel korrektion af unøjagtigheder.

Bulgarien forelagde den første rapport om de fremskridt, der var gjort under samarbejds- og kontrolmekanismen indtil 31. marts 2007, og informerer fortsat Kommissionen om vigtige fremskridt, der er gjort herefter.

2. LEDSAGEFORANSTALTNINGER: DEN AKTUELLE SITUATION

Ledsageforanstaltningerne for Bulgarien dækker landbrugsmidler, fødevarer sikkerhed, luftfartssikkerhed, reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet. I dette kapitel gennemgås det i korte træk, hvilken udvikling der er sket på de tre førstnævnte områder, som også for visse aspekters vedkommende er genstand for særskilte rapporteringskrav. Fremskridtene på områderne reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet behandles i kapitel 3.

Der er andre oplysninger i bilaget om situationen med hensyn til beskyttelsesklausuler og andre bestemmelser på disse områder. Da der allerede findes gennemførelsesstrukturer og rapporteringsmekanismer på områderne landbrug, dyresundhed og fødevarer sikkerhed samt luftfartssikkerhed, vil disse emner ikke fremover blive behandlet i denne horisontale rapport. Hvis der skal træffes

beslutninger på disse områder, vil de blive truffet fra sag til sag efter de regler, der gælder for disse sektorer.

2.1. Landbrugsmidler

For landbrugsmidlernes vedkommende skal medlemsstaterne for det første råde over akkrediterede og effektive betalingsorganer til at sikre en forsvarlig forvaltning og kontrol af landbrugsudgifterne. Medlemsstaterne skal også have et integreret forvaltnings- og kontrolsystem (IACS) til direkte betalinger til landmænd og til dele af udgifterne til udvikling af landdistrikter (for blandt andet at undgå svindel og uretmæssige udbetalinger). Hvis medlemsstaterne ikke anvender disse kontrolsystemer korrekt, kan Kommissionen efterfølgende træffe beslutning om finansiel regulering på årsbasis. Da der var en for stor risiko for, at IACS ikke ville kunne fungere korrekt fra Bulgariens tiltrædelse, indførte Kommissionen en beskyttelsesmekanisme, som kunne tages i anvendelse over for Bulgarien, hvis der ikke var indført de dele af IACS (det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem) eller andre dele, der måtte være nødvendige for at sikre en korrekt udbetaling, eller hvis de var helt utilstrækkelige. Ifølge sikkerhedsmekanismen kan IACS-relaterede udgifter midlertidigt reduceres med 25 %. De største betænkeligheder med hensyn til IACS var forbindelsen mellem registeret over landbrugsbedrifter og landbrugsmatrikelsystemet (LPIS), administrativ kapacitet og logistik og kvaliteten af registrerede data. Ved et kontrolbesøg, der blev foretaget i juni, blev det bekræftet, at Bulgarien har gjort yderligere fremskridt med gennemførelsen af de forskellige elementer i IACS. Men det er nødvendigt med yderligere bestræbelser, især for at sikre, at der bliver foretaget effektiv kontrol på stedet i de kommende måneder. Der er planlagt endnu et kontrolbesøg i Bulgarien i den sidste uge i juni. Under dette besøg vil det blive kontrolleret, om det udbetalende organ fungerer ordentligt, og der vil blive fulgt op på visse IACS-relaterede spørgsmål. Ud fra disse kontroller og regeringserklæringen fra de bulgarske myndigheder i slutningen af marts vil Kommissionen vurdere, om elementerne i IACS er blevet indført og er operationelle. Der vil blive truffet beslutning om, hvorvidt det er nødvendigt at anvende beskyttelsesforanstaltninger (som eventuelt vil medføre en reduktion i IACS-relaterede udgifter), ud fra resultaterne af kontrollen og regeringserklæringen, som var forelagt af de bulgarske myndigheder.

2.2. Luftfartssikkerhed

Hvad angår luftfartssikkerhed har Bulgarien set på, hvilke svagheder der er i den administrative kapacitet til regulering, tilsyn og opsyn med luftfartøjer og organisationer, der skal sørge for vedvarende luftdygtighed og vedligeholdelse af luftfartsprodukter. Under forskellige kontrolbesøg, der har fundet sted siden 2005, har det vist sig, at Bulgarien ikke var i stand til at anvende hverken Fællesskabets eller den fælles luftfartsmyndigheds (JAA) regler om sikkerhed for luftfartsprodukter og vedligeholdelsesorganisationer. Bulgarien var heller ikke i stand til at overholde sine kontrolforpligtelser i henhold til standarder fra ICAO, JAA eller EF. Der blev derfor indført beskyttelsesforanstaltninger i december 2006. Det betyder, at fra 1. januar 2007 a) har bulgarske luftfartselskaber ikke længere status som fællesskabsselskaber, men behandles som selskaber med tredjelandstatus, og b) falder sikkerhedscertifikater udstedt af bulgarske myndigheder ikke længere ind under gensidig anerkendelse inden for EF.

Bulgarien er dog stadig fuldt ud bundet af alle forpligtelser i henhold til relevante fællesskabsregler. Bulgarien er begyndt at forbedre sin kapacitet med hensyn til sikkerhedsopsyn og har selv truffet beskyttelsesforanstaltninger i februar 2007 ved at inddrage certifikater for fire luftfartsselskaber og suspendere certifikatet for et femte selskab og ved at indføre restriktioner for et sjette selskab på grund af manglende driftssikkerhed, og over 160 fly blev slettet af registeret, fordi de ikke var i overensstemmelse med EF-reglerne.

2.3. Dyresundhed og fødevarerikkerhed

På veterinær- og dyresundhedsområdet er der truffet overgangsforanstaltninger for svinepest, og der er godkendt planer om udryddelse heraf. Der vil i september 2007 blive set nærmere på disse tiltag. Kommissionen har også vedtaget overgangsforanstaltninger for sektorerne for kød, mælk og mejeriprodukter. Kun et begrænset antal virksomheder har tilladelse til at sende deres produkter til andre medlemsstater. Der er vedtaget særlige foranstaltninger for råmælk.

3. REFORM AF RETSVÆSENET OG BEKÆMPELSE AF KORRUPTION OG ORGANISERET KRIMINALITET

3.1. Summarisk overblik

Der er som led i mekanismen for samarbejde og kontrol blevet ført nøje tilsyn med reformen af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet. Med opfølgningen gives der en summarisk analyse og en detaljeret redegørelse for fremskridtene med realiseringen af de benchmark, der er fastsat i forbindelse med samarbejds- og kontrolmekanismen. Den detaljerede redegørelse fordeler sig på aktioner, som blev benyttet som indikatorer for fremskridt med realiseringen af benchmark.

Bulgarien har i varierende grad gjort fremskridt med nogle af disse benchmark. Det er vigtigt, at de betragtes som mere end blot en tjekliste over individuelle aktioner, som kan krydses af én efter én. De er alle indbyrdes forbundet. Fremskridt på et område influerer på andre. Hvert benchmark er en byggesten i opbygningen af et uafhængigt, upartisk rets- og forvaltningssystem. Det er en langsigtet proces at skabe og underbygge et sådant system. Det forudsætter grundlæggende systemiske forandringer. Benchmarkene kan derfor ikke betragtes særskilt fra hinanden. De skal ses som en del af en bred reform på alle de berørte områder, hvor der er behov for et langsigtet politisk engagement. Der kræves et bedre vidnesbyrd for den praktiske opfyldelse af benchmarkene for at kunne demonstrere, at forandringerne er uafvendelige.

Den bulgarske regering er indstillet på reform af retsvæsenet og udrensning af systemet for korruption og organiseret kriminalitet. De bulgarske myndigheder har vist velvilje og beslutsomhed på alle områder. De har udarbejdet de nødvendige lovforslag, handlingsplaner og programmer. Den virkelige prøve viser sig imidlertid ved en beslutsom gennemførelse af disse aktioner i praksis fra dag til dag. Der er tydeligvis stadig problemer med at omsætte disse hensigter i praksis. Bulgarien har gjort en yderligere indsats på allerhøjeste niveau for at bekæmpe korruption og organiseret kriminalitet. Dette må anerkendes, men der er

endnu meget at gøre. Der er i den korte tid siden samarbejds- og kontrolmekanismen blev indført endnu ikke gjort tilstrækkelige fremskridt.

Dybt forankrede problemer, navnlig organiseret kriminalitet og korrupsion, kræver, at der en gang for alle skabes effektivt fungerende bæredygtige strukturer til efterforskning og retshåndhævelse, som er i stand til at sende stærke afskrækkende signaler. De nødvendige strukturbetingede forandringer influerer desuden på samfundet som helhed og forudsætter et kvantespring langt ud over blot opfyldelsen af benchmarkene. Det kræver et stærkt, langsigtet engagement fra Bulgariens side og kan kun lykkes, hvis en streng adskillelse af den udøvende, den lovgivende og den dømmende magt overholdes.

3.2. Vurdering

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

Bulgarien har vedtaget forfatningsændringer, som sikrer retsvæsenets uafhængighed og åbner mulighed for skabelse af et uafhængigt retsinspektorat til at føre tilsyn med domstolenes integritet og følge op på klager.

Det kan endnu ikke vurderes, hvor effektive disse ændringer er, da inspektoratet endnu ikke er oprettet.

Bulgarien har med forfatningsændringen i vid udstrækning opfyldt dette benchmark. Det vil ikke være muligt at vurdere, hvor effektivt ændringen kan bidrage til at fjerne enhver tvetydighed med hensyn til domstolenes uafhængighed og retsvæsenets ansvar, før den nødvendige gennemførelseslovgivning om oprettelse af et uafhængigt retsinspektorat er vedtaget og implementeret (se også benchmark 2 og 3).

Detaljeret vurdering

- *Nationalforsamlingen skal vedtage ændringer af den bulgarske forfatning*

Forfatningsændringerne, som skal fjerne enhver tvetydighed med hensyn til indenrigsministerens indblanding i domstolenes uafhængighed, blev vedtaget med det fornødne tre fjerdedels flertal af nationalforsamlingens medlemmer som 4. ændring af forfatningen den 2. februar 2007³.

³ Det drejer sig som følgende ændringer: Artikel 84 er blevet ændret, således at nationalforsamlingen får forelagt og godkender årsrapporter fra højesteret, den øverste forvaltningsdomstol og rigsadvokaturen om lovhåndhævelse og de respektive institutioners aktiviteter. Rapporterne forelægges derefter for nationalforsamlingen af det øverste retsråd. Ifølge artikel 130 har det øverste retsråd nu udtrykkeligt beføjelse vedrørende udnævnelse, forfremmelse, fjernelse, disciplinærsager og kvalifikationer inden for retsvæsenet. Ifølge artikel 130a skal justitsministeriet ikke længere overvåge arrangementer vedrørende institutionen, behandling og afslutning af sager. I stedet oprettes ved artikel 132a et nyt uafhængigt inspektorat inden for det øverste retsråd til at føre tilsyn med domstolenes virksomhed både proaktivt og efter klage fra offentligheden, juridiske enheder og statslige myndigheder, inkl. dommere. Dommeres reelle immunitet over for sagsanlæg (som ikke berører udøvelsen af deres officielle hverv) er blevet fjernet. Dommerne har nu kun immunitet i forbindelse med handlinger begået under udøvelsen af deres officielle hverv og ikke forsætlige strafbare handlinger, som kan indbringes for domstolen.

Forfatningsændringerne kan som enhver anden ændring tages op til fornyet overvejelse af forfatningsdomstolen, og lovgivning og administrative bestemmelser, som vedtages i medfør af disse forfatningsændringer, kan anfægtes som forfatningsstridige på sædvanlig vis.

- Nationalforsamlingen skal foretage de nødvendige ændringer af loven om retssystemet

Loven om retssystemet er endnu ikke vedtaget (se vurderingen i andet punkt i benchmark 2).

- Inspektoratet skal oprettes og træde i funktion, de første resultater skal offentliggøres og evalueres

Inspektoratet vil blive oprettet, når loven om retssystemet er vedtaget (se vurderingen under benchmark 3).

3.2.2. *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*

De første kapitler i den nye lov om retssystemet blev vedtaget medio juni, så det er endnu for tidligt at rapportere om, hvordan den gennemføres. Den forventes at løse problemet med det øverste retsråds og dets inspektorats uafhængighed og personale. Vedtagelsen af den civile retsplejelov trækker ud. Der er indført en tilsynsordning for den nye strafferetsplejelov og den nye forvaltningslov for at lette en ensartet anvendelse af loven. Der er dog ikke systematisk blevet rapporteret om resultaterne af denne tilsynsordning.

Bulgarien har alt i alt opnået et vist fremskridt med at øge gennemsigtigheden i retsprocedurerne, men der er brug for mere tid til at vurdere, om de nye love får de tilsigtede virkninger.

Detaljeret vurdering

- Vedtagelse af den nye civile retsplejelov

Den civile retsplejelov er endnu ikke vedtaget.

Ministerrådet godkendte et forslag i maj 2006, som blev forelagt nationalforsamlingen. Nogle artikler er til andenbehandling. De bulgarske myndigheder forventer, at parlamentet vedtager loven inden udgangen af juli 2007.

- Vedtagelse af den nye lov om retssystemet, som afspejler forfatningsændringerne og henstillingerne fra peer review eksperterne

Loven er endnu ikke endeligt vedtaget. Parlamentet har netop ved andenbehandlingen den 14. juni 2007 godkendt de første kapitler af den nye lov. Teksten foreligger endnu ikke.

Der blev efter vedtagelsen af fjerde ændring af forfatningen nedsat en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for det øverste retsråd. Det lovforslag, som gruppen udarbejdede, blev godkendt af ministerrådet i marts 2007 og blev i april forelagt til førstebehandling i nationalforsamlingen⁴.

Lovforslaget drøftes fortsat i nationalforsamlingen, men flere fremtrædende bulgarske retsbedsmænd såvel som twinning-projektrådgivere og andre eksperter har allerede givet udtryk for betænkelighed ved flere aspekter af det aktuelle forslag:

- det øverste retsråds status: ved de nyligt vedtagne artikler i loven om retssystemet oprettes det øverste retsråd som et permanent organ
- det øverste retsråds inspektorat: der forekommer en overlappning med justitsministeriets inspektorats funktioner⁵, og dette bør undgås
- ifølge kriterierne for udnævnelse til dommer, anklager eller efterforsker behøver kandidaterne ikke at gennemgå en uddannelse i flere måneder ved det nationale retsinstitut eller arbejde i en vis periode under vejledning af en dommer, anklager eller efterforsker
- i forbindelse med forfremmelse kræves der ingen eksamen for dommere, anklagere eller efterforskere. Bedømmelses-/evalueringsprocessen ledes af praktiserende retsbedsmænd – medlemmer af det øverste retsråds udvalg for forslag og bedømmelse af kvaliteten af dommeres, anklageres og efterforskeres arbejde. - et andet problem er risikoen for, at rettigheder og forpligtelser med hensyn til åbenhed, som offentligheden i øjeblikket har, hvad angår oplysninger om retsvæsenets arbejde og retsvæsenets pligt til at være åbent, tilgængeligt og gennemsigtigt i dets handlinger, kunne blive påvirket af de restriktioner for adgang til oplysninger om retsafgørelser, som i øjeblikket tillades i henhold til justitsministerielle regler.

Denne kritik og disse betænkeligheder stiller spørgsmålstegn ved, om den delvis vedtagne lov om retssystemet helt opfylder kravene til retssystemreformen og kræver en nyovervejelse, hvis den skal bidrage til at styrke retsstaten og retssystemets og de retshåndhævende instansers effektivitet og ansvarlighed.

⁴ Det aktuelle lovforslag falder i 22 dele og tæller 377 artikler. Det regulerer i enkeltheder: a) det øverste retsråds status og beføjelser, b) det øverste retsråds inspektorats status og beføjelser, c) inspektoratets status og beføjelser under justitsministeriets tilsyn (blandt opgaverne kan nævnes inspektion af offentlige og private gennemførelsesinstansers virksomhed, kontrol af retsforvaltningen og støtte af justitsministeriet med udarbejdelse af forslag til fortolkende beslutninger), d) kriterierne og proceduren for bedømmelse af retsbedsmænd, e) rækkevidden og den retlige fortolkning af de øverste domstoles funktioner, f) rigsadvokatens funktioner i overensstemmelse med den nye strafferetsplejelov, g) konkurrenceprincippet i ansættelses- og udnævnelsesprocedurerne for stillinger i retslige instanser, h) retsbedsmænds disciplinæransvar, også i tilfælde af brud på etiske regler.

⁵ Begge inspektorater fører således kontrol med domstolenes administrative virksomhed og sammenfatter oplysninger om sager, som er afsluttet af dommere, anklagere og efterforskere (artikel 58, stk. 1, og 69, stk. 1, i lovforslaget).

- Indførelse af et tilsynssystem for alle nye love

Strafferetsplejeloven: Tilsynet med virkningerne af strafferetsplejeloven, som blev indført i april 2006, fungerer godt.

Medlemmerne af tilsynsgruppen er højtstående repræsentanter fra det øverste retsråd, højesteret, den øverste forvaltningsdomstol, andre domstole, rigsadvokaturen, den nationale efterforskningstjeneste, justitsministeriet og indenrigsministeriet. Gruppen ledes af vicejustitsministeren, og viceindenrigsministeren er næstformand for gruppen.

Tilsynsgruppen får oplysninger fra forskellige kilder – ledere af regionale domstole, distriktsdomstole og ankenævn og anklagemyndigheder, retsinspektoratet og politiet - og har afgivet syv udtalelser om strafferetsplejelovens bestemmelser siden udgangen af 2006. Målet med disse udtalelser er at bidrage til en mere ensartet retspraksis i straffesager. Disse udtalelser offentliggøres på det øverste retsråds og justitsministeriets websider og formidles til praktiserende retsembedsmænd på møder, konferencer osv.

Tilsynsgruppen og advokater har en positiv bedømmelse af strafferetsplejeloven.

Forvaltningsloven: Tilsynet er først lige begyndt, da vigtige bestemmelser i loven først trådte i kraft den 1. marts 2007. Der er vedtaget kriterier for tilsynet med forvaltningsloven. De fokuserer på beskyttelse af rettigheder, fremme af god forvaltningsskik og hurtigere og mere effektiv beslutningstagning.

Der er endnu ikke rapporteret om resultaterne af tilsynet.

Den civile retsplejelov: Der afventes endelig vedtagelse af lovgivning, før der kan foretages tilsyn.

- Rapport med regelmæssige mellemrum om resultaterne af tilsynsprocessen, navnlig med hensyn til forundersøgellesfasen og fuldbyrdelse af domme

Det eneste disponible materiale hidtil vedrører tilsynet med strafferetsplejeloven. Tilsynsgruppen for strafferetsplejeloven opfylder til dels sine rapporteringsforpligtelser. En rapport fra marts 2007 med titlen "Analyse af implementeringen af strafferetsplejeloven, hvad angår forundersøgellesprocedurernes effektivitet" demonstrerer, at den nye strafferetsplejelov har medført forbedringer, særlig med hensyn til fremskyndelse af forundersøgellesfasen. Der er udarbejdet en statistisk rapport over straffesager i 2006. Dog er der ikke indført nogen ordning for systematisk regelmæssig rapportering om resultaterne af tilsynsprocessen.

Tilsynet med den civile retsplejelov kan først gå i gang, når lovgivningen er endeligt vedtaget, og tilsynet med forvaltningsloven er lige begyndt. Der kan derfor ikke berettes om regelmæssig rapportering om resultaterne af disse tilsynsprocesser, og fremskridtene er beskedne.

- Eventuel ændring af lovgivning

Udtalelserne fra tilsynsgruppen vedrørende strafferetsplejeloven har hjulpet til at løse problemer og sikre en ensartet anvendelse i hele landet. De bulgarske myndigheder har som et opfølgningstiltag indkredset et behov for ændringer af strafferetsplejeloven på fem områder: 1) styrke politiets kapacitet for at gøre forundersøgellesfasen mere effektiv og hurtigere, 2) udvide undersøgelsesperioden fra 2 til 6 måneder med mulighed for en yderligere forlængelse på 6 måneder, 3) tillade, at en polititjenestemand, som har undersøgt en sag, kan vidne i retten, 4) tillade, at en undercover-agent kan vidne i retten ved videokonference, 5) fjerne kravet om, at egentlige vidner skal medvirke i forundersøgellesfasen.

Foruden disse fem spørgsmål foreslår de bulgarske myndigheder en anden ændring i strafferetsplejen, nemlig at der tillægges undersøgelsesdommere (sledovateli) yderligere beføjelser, nu da ansvaret for kriminalefterforskning er blevet overført til politiefterforskere. Argumentet er, at disse retsbedsmænds talenter spildes, idet de med held kunne bruges til at efterforske erhvervskriminalitet, ungdomskriminalitet og andre specifikke spørgsmål. Bulgarien understreger, at dette ikke betyder en ændring af tidligere foranstaltninger, da disse undersøgelsesdommere kun vil skulle sættes på konkrete, specifikke og klart definerede og tidsbegrænsede opgaver. Brug af tidligere undersøgelsesdommere til at hjælpe de aktuelle politiefterforskere kunne få positive virkninger og specielt hjælpe til at nedbringe arbejdsbyrden og sikre, at sagsbehandlingen sker inden for en rimelig frist, idet der dog skal være tale om en midlertidig foranstaltning alene i specifikke, klart definerede tilfælde for at hindre, at det fører til en delvis tilbagedrejning af gennemførte reformer.

Bulgarien forventer, at ændringerne af strafferetsplejeloven kommer til at indgå i parlamentets lovgivningsprogram for efteråret.

I april vedtog parlamentet endeligt ændringerne til straffeloven, som omfatter hårdere straf for visse typer alvorlig kriminalitet med sigte på at gøre straffelovgivningen mere afskrækkende⁶.

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

Det retsinspektorat, der er omhandlet i den forestående lov om retssystemet, og som skal spille en central rolle i retsvæsenet, skal endnu oprettes. Der kan derfor kun rapporteres om begrænset fremskridt med hensyn til at sikre større ansvarlighed hos domstolene. Der er taget en række første skridt med anvendelsen

⁶ Tilskyndelse til prostitution straffes nu med indtil 5 års fængsel (tidligere 3 år) og en bøde på 3.000-10.000 BGN (tidligere 1.000-3.000 BGN). Straffen for en sådan forbrydelse, hvis det er en organiseret kriminel gruppe, der står bag, eller hvis ofret er under 18 år eller metalforstyrret, eller hvis der er tale om en farlig vaneforbrydelse, er på 2-8 år (tidligere 6 år) med en bøde på 5 000-15 000 BGN. At forlede en person til narkotikamisbrug eller brug af lignende stoffer med henblik på prostitueret af den pågældende straffes med 10-20 års fængsel og en bøde på 100 000-300 000 BGN (tidligere 5-15 år og 10 000-35 000 BGN).

af loven om etisk adfærd og håndhævelse af disciplinære sanktioner over for tiltalte anklagere. Bulgarien har gjort fremskridt med hensyn til procedurerne for ansættelse og bedømmelse af retsembedsmænd. Denne tendens bør opretholdes og styrkes. Det nationale retsinstitut har lanceret en række uddannelseskurser om de nye retsplejebestemmelser med deltagelse af mange dommere, justitssekretærer og anklagere. Edb-baseret vilkårlig sagsfordeling er blev almindelig praksis.

Som helhed betragtet er nået et vist fremskridt med styrkelse af professionalisme, ansvarlighed og effektivitet i retsvæsenet i Bulgarien.

Detaljeret vurdering

- Indførelse af en gennemsigtig og velfungerende beslutningsproces i forbindelse med disciplinære undersøgelser, som foretages af det fremtidige inspektorat under det øverste retsråd

Da inspektoratet endnu ikke består, kan der ikke rapporteres om fremskridt. Ophævelsen af retsvæsenets forfatningsmæssige immunitet efter vedtagelsen af fjerde forfatningsændring har gjort det lettere at gennemføre disciplinærsager i tre nylige tilfælde, hvor rigsadvokaten foreslog disciplinære foranstaltninger over for ledende anklagere. Det øverste retsråds beslutning om at suspendere de to arresterede anklagere, mod hvem der var rejst anklage for korrupsion, stadfæster rigsadvokatens forslag. Den ene af sagerne er efter en anke blevet behandlet af højesteret, som stadfæstede det øverste retsråds beslutning i marts 2007.

- Fuldstændig efterlevelse af de etiske regler for retsembedsmænd, særlig hvad angår procedurerne for undersøgelse og afskedigelse/retsforfølgelse på grund af overtrædelser

De etiske regler for bulgarske dommere af 13. december 2003 er et kort dokument på fire sider med syv artikler, udarbejdet af den bulgarske dommerforening og godkendt af det øverste retsråd. Overtrædelser begået af dommere og anklagere, som medfører et strafferetligt ansvar, indbringes for rigsadvokaten, medens det øverste retsråd pålægger sanktioner for andre overtrædelser. Håndhævelsesmaskineriet er stadig i høj grad drevet af klager, men når inspektoratet en gang er oprettet, vil der være et væsentligt proaktivt redskab til rådighed.

Reglerne er ikke blevet revideret siden da for at sikre, at de kan bidrage til at løse etiske problemer, som de giver anledning til praksis.

- Tilsyn med anvendelsen af ordningen med udvælgelsesprøver i forbindelse med ansættelse og bedømmelse af retsembedsmænd

I den bulgarske rapport redegøres der i enkeltheder for otte udvælgelsesprøver og fire fremtidige prøver – nogle på landsplan, herunder en national udvælgelsesprøve for udnævnelser til den nye forvaltningsdomstol. De lader til at have været en succes. Blandt de nye dommere er et stort antal blevet rekrutteret blandt praktiserende advokater, hvilket viser, hvor åben proceduren har været, og tillige hvor vigtig denne kilde til ansættelser er for retsvæsenet. De bulgarske myndigheder oplyser, at der kun indkom tre klager fra skuffede kandidater.

- 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

Justitsministeriet har udarbejdet et dokument med titlen "Rapport om gennemførelsen af programmet for implementering af strategien for reform af det bulgarske retssystem i perioden januar 2006 til marts 2007", hvori det igen peger på, at det arbejder på at forbedre retssystemet for at gøre det tilgængeligt, gennemsigtigt og i stand til at beskytte rettigheder⁷.

Der kan ikke foretages nogen endelig vurdering af dette benchmark alene på basis af dette dokument. Det er således ikke muligt at bekræfte, om målene og prioriteterne er blevet realiseret, og om de detaljerede principper (gennemsigtighed, tilgængelighed osv.) er blevet opfyldt.

- Indførelse af software til vilkårlig sagsfordeling hos anklagemyndigheden

Der sker efter sigende en edb-baseret vilkårlig sagsfordeling mellem dommere ved alle domstole i Bulgarien.

Edb-fordeling af sager hos anklagemyndigheden sker i øjeblikket ved to kontorer, herunder hovedkontoret i Sofia. Andetsteds foregår fordelingen af sager mellem anklagerne manuelt. Bulgarien forventer at have installeret edb-software inden udgangen af 2007, således at den vilkårlige fordeling hos anklagemyndigheden svarer til fordelingen ved domstolene.

- Forbedring af uddannelsen i konsekvenserne af disse nye love

Det nationale retsinstitut har siden december sidste år kørt med et aktivt uddannelsesprogram vedrørende den nye lovgivning.

I forbindelse med den nye civile retsplejelov blev der afholdt 19 uddannelseskurser for i alt 530 dommere, justitssekretærer og andre deltagere fra hele landet.

Instituttet tilbød i forbindelse med forvaltningsloven 7 uddannelseskurser til både nyudnævnte og erfarne dommere, som arbejder ved forvaltningsdomstolene.

Instituttet afholdt desuden 10 uddannelsesseminarer om den nye strafferetsplejelov for 327 dommere, anklagere, efterforskere og "doznateli". Det afholdt endvidere 4 seminarer for i alt 67 deltagere til uddannelse af undervisere i den nye strafferetsplejelov.

⁷

Dokumentet indeholder en eksplicit principerklæring – retsstaten, domstolenes uafhængighed, beskyttelse af individuelle rettigheder og anvendelse af europæiske retslige standarder. Dokumentet er derefter inddelt i otte dele (styrkelse af retsvæsenets kapacitet og forbedring af retsvæsenets administrative kapacitet, effektiv inddragelse af Bulgarien i EU's retlige samarbejde, styrkelse af det øverste retsråds kapacitet til forvaltning af retssystemet osv.). For hver del er der et kort beskrevet mål, og resten er inddelt i kortfristede prioriteter (indtil udgangen af 2006) og mellemfristede prioriteter (indtil udgangen af 2007).

3.2.4. *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*

Diverse udvalg, som er knyttet til nationalforsamlingen, ministerrådet og det øverste retsråd har ansvaret for at bekæmpe korruption på højt niveau i de bulgarske offentlige institutioner. Der er vedtaget et operationelt program for bekæmpelse af korruption. Der mangler dog en klar ansvarsfordeling i forbindelse med programmets gennemførelse og en effektiv koordinationsmekanisme. Det gør det svært at holde gang i aktiviteterne på alle niveauer i administrationen og regeringen. Det er fortsat uklart, om foranstaltningerne til beskyttelse af potentielle informanter er blevet implementeret effektivt, og der er derfor behov for mere lovgivning. Der er sket et vist fremskridt i forbindelse med efterforskning på forundersøgelsesniveauet – også som følge af oprettelsen for nylig af uafhængige inspektorater. Der blev i januar 2007 oprettet et system til kontrol med formueangivelser fra personer i høje positioner inden for staten. Men der er kun få beviser på en streng og systematisk retslig opfølgning af påstande om korruption på højt plan.

Som helhed betragtet er der ikke sket tilstrækkeligt fremskridt med retslig behandling af korruption på højt niveau.

Detaljeret vurdering

- Associerede eksperter fra medlemsstaterne skal levere bistand og rådgivning til at forbedre kvaliteten af efterforskninger og rapportering herom

Der gennemføres løbende programmer, som involvere andre medlemsstater sammen med talrige kontakter, herunder twinning-projektrådgivere og politiforbindelsesofficerer, som rapporterer om forbedringer. Det er endnu uklart, om dette har ført til en forbedring af kvaliteten i efterforskningerne.

- Strømlining og koordination af korruptionsbekæmpelsesorganers institutionelle struktur

Indsatsen mod korruption koordineres af rådet for koordination af bekæmpelsen af korruption, som blev oprettet i april 2006. Rådet består af repræsentanter fra tre centrale korruptionsbekæmpelsesorganer: i) kommissionen for modvirkning af korruption i nationalforsamlingen, ii) korruptionsbekæmpelsesudvalget i ministerrådet og iii) korruptionsbekæmpelsesudvalget i det øverste retsråd. Parlamentets administration støtter koordinationsrådet organisatorisk og teknisk. Det træder sammen hver måned for at diskutere strategiske og operationelle anliggender, herunder specifikke sager.

I marts 2007 blev der vedtaget en rapport om gennemførelsen af programmet for strategien for gennemsigtighed i forvaltningen, forebyggelse og modvirkning af korruption for 2006 sammen med en strategisk gennemførelsesplan for 2007. Det er dog ret uklart på dette tidlige stadium, hvorvidt koordinationen har fremhjulpet efterforskningerne, og nøjagtigt hvilke resultater der er opnået med koordinationen.

Der findes tre korruptionsbekæmpelseskommissioner inden for statens forskellige grene (den udøvende, den lovgivende og den dømmende magt) samt et generalinspektorat i ministerrådet og inspektorater i de forskellige ministerier og hos anklagemyndigheden, men det er uklart, hvem der har det endelige operationelle ansvar for resultaterne af korruptionsbekæmpelse.

En klar ansvarsfordeling og koordination mellem institutionerne i deres bestræbelser på at bekæmpe korruption er af grundlæggende betydning for en effektiv gennemførelse af korruptionsbekæmpelsespolitikker. Der består således et klart behov for en optimering af arbejdet i de forskellige korruptionsbekæmpelsesenheder, særlig med hensyn til ledelsesstil og beslutningstagning.

- Indførelse af en administrativ ordning til beskyttelse af 'whistle-blowers'

Der er på foranledning af ministeriet for statsforvaltning og forvaltningsreform og med input fra britiske eksperter blevet udarbejdet et lovforslag vedrørende 'whistle-blowers' med titlen "Lov om beskyttelse af arbejdstagere og ansatte, som anmelder tilfælde af magtmisbrug og korruption". Lovforslaget er endnu ikke forelagt parlamentet til godkendelse, da nogle af de højeste bulgarske myndigheder tvivler på, at loven har nogen ekstra værdi, eftersom anden bulgarsk lovgivning allerede byder på beskyttelsesordninger som f.eks. forvaltningsloven og tjenestemandsløven.

Det er uklart, om der foreligger effektive foranstaltninger til at gennemføre den eksisterende lovgivning til at beskytte potentielle whistle-blowers.

- Komplet gennemførelse af lovgivningen om inspektoraters uafhængighed i den offentlige forvaltning og en mere proaktiv optræden i deres efterforskningsarbejde

Loven om forvaltningen danner de retlige rammer for oprettelse af inspektorater i statsforvaltningen. Hvert ministerium skal oprette et inspektorat, der sorterer direkte under ministeren⁸. Der er oprettet et generalinspektorat under ministerrådet⁹.

Foruden inspektoraterne i hvert ministerium og generalinspektoratet i ministerrådet huser ministeriet for statsforvaltning også statsforvaltningsinspektoratsdirektoratet, som inspicerer og kontrollerer anliggender vedrørende anvendelsen af tjenestemandsløvgivningen (ansættelse, forfremmelse, afskedigelse, betaling osv. af offentligt ansatte). Generalinspektoratet har udsendt en række metodemæssige instrukser til

⁸ Inspektoraterne har mandat til: i) at analysere, hvor effektiv statsforvaltningens virksomhed er, ii) at kontrollere, at de interne organisatoriske regler overholdes, iii) at indlede disciplinærsager i tilfælde af overtrædelse af officielle pligter og af adfærdskodeksen for ansatte i statsforvaltningen, iv) at undersøge meldinger, anmodninger og klager over offentligt ansattes ulovlige eller uretmæssige handlinger eller passivitet, v) at udøve andre hverv inden for administrativ kontrol.

⁹ Generalinspektoratet sorterer direkte under premierministeren og har mandat til: i) at koordinere og støtte inspektoraternes aktiviteter, ii) at stille forslag til instrukser om inspektoraternes arbejdsmetoder, iii) at undersøge meldinger om interessekonflikter og andre overtrædelser af officielle pligter, iv) at undersøge meldinger om korruption i regeringen og den offentlige tjeneste, v) at udøve andre hverv, som tillægges det ved ministerrådets regulativer eller af premierministeren.

koordination af inspektoraterne i ministerierne. I ganske få tilfælde (3-4) har ministerielle inspektorater henvendt sig til generalinspektoratet om mægling i konflikter inden for et ministerium. I disse tilfælde sender generalinspektoratet en henstilling til den pågældende minister, og ifølge generalinspektoratet efterkommes henstillingerne sædvanligvis. Den bulgarske regering har i sin rapport oplyst, hvor mange kontrolforanstaltninger de forskellige administrative strukturer har truffet, og hvor mange disciplinærsager der er indledt. Dog er der ikke klarhed over, på hvilket niveau og i hvilke stillinger de tjenestemænd befinder sig, mod hvilke der er indledt disciplinærsager.

Inspektoraternes uafhængighed er stadfæstet i loven om forvaltningen. Deres hverv og beføjelser er nedfældet i de respektive administrations forretningsorden. Alle ministerielle inspektorater sorterer under ministeren og trækker på ministeriets budgetter. Hovedinspektoratdirektoratet, som sorterer direkte under den bulgarske premierminister, fører kontrol med regeringsinstanserne (ministre, administrerende direktører i eksekutive agenturer, ledere af statsagenturer og –kommissioner osv.).

- 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

De bulgarske myndigheder hævder, at der i alle ministerier træffes både forebyggende foranstaltninger og kontrolforanstaltninger. De faktiske virkninger af de forskellige foranstaltninger er dog endnu ikke tydelige, og der er truffet en række administrative foranstaltninger, men der foreligger ikke oplysninger om indledte og afsluttede straffesager. Det kan ikke altid klart udledes af de disponible oplysninger, i hvor mange af disse sager der er tale om forsøg på at øve indflydelse på korruptionsundersøgelser, og hvordan de håndteres.

- Oprettelse af en troværdig kontrolordning for formueangivelser og effektive sanktioner i tilfælde af urigtige eller unøjagtige angivelser

Tjenestemænd i høje stillinger har siden januar 2007 efter ændringen af loven om offentlighed omkring ejendom tilhørende personer i høje positioner inden for staten af september 2005 skullet forelægge en formueangivelse inden den 30. april hvert år, idet der tillades en yderligere frist på en måned til eventuel korrigerende af fejl.

Angivelserne sammenholdes derefter med oplysninger i et register, som føres af andre myndigheder som f.eks. finansministeriet, transportministeriet, landbrugs- og skovbrugsministeriet og ministeriet for regionaludvikling. Det nationale revisionskontor står for koordinationen af formueangivelserne, afstemningen med registrene og uddeling af bøder ved overtrædelse af reglerne. Afstemningen skal være afsluttet pr. 31. oktober hvert år. Alle uregelmæssige angivelser skal rapporteres til det nationale oppebørselskontor til inspektion. Hvis der konstateres en potentielt kriminel aktivitet, konsulteres rigsadvokaturen. Angivelserne og alle efterfølgende tiltag offentliggøres på det nationale revisionskontors websted.

Denne ordning supplerer de forebyggende og afskrækkende komponenter i den nationale korruptionsbekæmpelsesstrategi og sætter offentligheden i stand til at sammenligne angivelserne med de pågældendes livsstil. Virkningerne af ordningen kan dog ikke måles før a) alle angivelserne er indgået og b) alle angivelserne er kontrolleret og de nødvendige foranstaltninger er truffet¹⁰.

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

Bulgarien har haft held til øge indsatsen til at forhindre korruption ved visse grænseovergangssteder gennem mere udbredt kontrol og flere sanktioner. De elektroniske betalingssystemer og en ordning med vilkårlig sammensætning af arbejds hold ved nogle grænseovergangssteder har bidraget til en indskrænkning af korruptionsmulighederne og øgede indtægter. Denne gode praksis bør indføres på alle grænseovergangssteder. De specifikke uddannelsestiltag og oplysningskampagner om korruption med sigte på lokalforvaltningen er sammen med øget gennemsigtighed i administrationen og forenklinger begyndt at give resultater. Der foreligger imidlertid ingen oplysninger om retsforfølgning af korruptionssager på lokalforvaltningsplan. Det nationale revisionskontor er begyndt at foretage undersøgelser, men proaktive undersøgelser af pludselig rigdom er endnu ikke almindelig praksis.

Som helhed betragtet er der sket gode fremskridt med forhindring og bekæmpelse af korruption ved grænserne og i lokalforvaltningen.

Detaljeret vurdering

- Anvendelse af disciplinære sanktioner og en nul-tolerancepolitik, særlig i veterinærtjenesten, toldvæsenet, vejvæsenet og andre relevante tjenester

De bulgarske myndigheder har øget indsatsen for kontrol og sanktioner i de relevante tjenester, og det vedvarende fald i tilfælde af korruption i grænsepolitiet, som blev registreret i 2006, er fortsat. Den ambitiøse indsats fra ministeriet for statsforvaltning og forvaltningsreform samt regionale og lokale myndigheder er bemærkelsesværdig i denne henseende. Foruden inspektionerne gennem

¹⁰ Hidtil har 106 ud af de 359 registrerede politiske partier og deres associerede indgivet deres finansberetninger til det nationale revisionskontor. De 253 partier, som ikke har gjort det, mister retten til statstilskud og kan ikke deltage i hverken parlaments- eller lokalvalg.

Det nationale revisionskontor offentliggjorde den 20. april på sit internetsted en liste over personer, som ikke har indgivet en første angivelse af ejendom efter tiltrædelse af et offentligt hverv og en liste over personer, som ikke har indgivet en angivelse af ejendom efter udtræden inden for den foreskrevne frist. Der blev registreret 816 angivelser ved tiltrædelse af et offentligt hverv inden for den foreskrevne frist. 8 angivelser indgik ikke til tiden (medlemmer af politiske partiers forvaltnings- og tilsynsorganer) såvel som 2 angivelser i forbindelse med udtræden – efterforskere.

Der er indledt administrativ og strafferetlig forfølgning af de personer, som ikke har indgivet deres angivelse inden for den foreskrevne frist. Formanden for det nationale revisionskontor har sendt en liste over de personer, som ikke har indgivet deres angivelse inden for den foreskrevne frist, til den administrerende direktør for det nationale oppebørselskontor med anmodning om foranstaltninger i henhold til retsplejeloven på beskatnings- og forsikringsområdet.

Fristen for indgivelse af de årlige angivelser af ejendom for personer i høje positioner inden for staten udløb den 30. april. Pr. 15. maj havde det nationale revisionskontor behandlet 5 515 angivelser og anmeldelser. Det endelige antal vil være kendt, når korrigeringsfristen er udløbet.

inspektoratet anvender grænsepolitidirektoratet rotationsprincippet. Det samme gælder veterinærinspektørerne ved grænsen, toldvæsenet og det nationale oppebørselskontor. Der foretages uanmeldte inspektioner sammen med inspektioner på foranledning af grænseovergangssteder¹¹; der er opsat videokameraer på arbejdsstedet, der udleveres brochurer på engelsk og bulgarsk til personer, som rejser ind i landet; om fornødent oplyses der om gebyret for præventiv desinfektion af motorkøretøjer ved veterinærinspektionen ved grænseovergangssteder; der tilbydes systematisk træning af nyansatte og ledende tjenestemænd, og der foretages psykologiske undersøgelser til at evaluere risikoen for korruption, og alle påviste tilfælde offentliggøres af forebyggelseshensyn

Bulgarien har oplyst, at der træffes disciplinære foranstaltninger¹², men deres virkninger kan ikke måles, da de bulgarske myndigheder hidtil ikke har oplyst om de involverede tjenestemænds position og anciennitet. Der er desuden kun indledt enkelte straffesager, og der er ikke faldet dom over korruptionsrelaterede overtrædelser i nogen af de relevante tjenester.

- Indførelse af elektroniske betalingssystemer og en ordning med vilkårlig sammensætning af arbejdshold ved grænserne

I juli 2006 indførte Bulgarien et elektronisk betalingssystem som et pilotprojekt ved Lesovo-grænseovergangsstedet for at indskrænke kontantbetalingerne og mindske risikoen for korruption. Det elektroniske betalingssystem er nu ved at blive installeret ved elle grænseovergangssteder på EU's ydre grænse. De positive resultater af det elektroniske betalingssystem ved Lesovo-grænseovergangsstedet bør derfor danne skole og give gode resultater ved alle vejgrænser.

Der gælder en ordning med vilkårlig sammensætning af arbejdshold for grænsevagter. Der findes også ved nogle grænseovergangssteder en lignende ordning for grænsepolitiet. Det vil skulle udbredes til alle grænseovergangssteder.

- Regelmæssig revision og kontrol sammen med offentliggørelse af resultaterne samt opfølgning

Det nationale revisionskontor fører med støtte fra regionale og lokale revisionskontorer (6 territoriale afdelinger og 28 kontorer ud over Bulgarien) finanskontrol af alle offentlige enheder, herunder lokalforvaltningerne, og undersøger alle udbud og fører efterfølgende tilsyn. Resultaterne offentliggøres med regelmæssige mellemrum på internettet.

Bulgarien oplyser, at der i øjeblikket er 6 revisioner i gang siden januar 2007, og at der skal foretages 8 revisioner inden december 2007.

¹¹ Statistiske oplysninger om mistanke om korruption blandt tjenestemænd og efterfølgende efterforskning fra myndighedernes side, som blev givet til Europa-Kommissionens ekspert i april ved grænseovergangsstedet Kapitan Andreevo, antyder, at efterforskningerne er blevet mere effektive.

¹² De bulgarske myndigheder har udarbejdet en rapport om strategien for åben forvaltning og forebyggelse og modvirkning af korruption for 2006, hvori det hedder, at ud af de 121 foranstaltninger, der er opført i 2006-handlingsplanen, er 94 blevet gennemført, medens andre 27 er under gennemførelse og forventes at være afsluttet medio 2007. Det vides ikke nøjagtigt, hvilke foranstaltninger der er gennemført, og hvilke ikke. I den bulgarske rapport hedder det endvidere, at der er vedtaget en plan for gennemførelsen af strategien i 2007. Dog er der ikke officielt blevet fremlagt et sådant dokument.

Rapport om undersøgelser af pludselig rigdom

I øjeblikket kan der ikke foretages undersøgelser af pludselig rigdom, medmindre der ligger en kriminel handling bag eller en tydeligt 'melding'. Kontrol af bankkonti eller skatteangivelser til dette formål er ikke tilladt, medmindre der består en forbindelse til kriminel virksomhed. Undersøgelser af pludselig rigdom forekommer derfor ikke som sådan og registreres og rapporteres ikke af de bulgarske myndigheder.

3.2.6. *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, anlager og domme på disse områder*

Bulgarien er i færd med at gennemføre en ajourført handlingsplan vedrørende organiseret kriminalitet, som fokuserer på tvangsfuldbyrdelse såvel som sanktioner i forundersøgellesfasen og forebyggende foranstaltninger. Der består et bredt domstolssamarbejde med andre medlemsstater på dette område. Bulgarien er også inddraget i talrige bistandsprojekter, som dækker forskellige aspekter af organiseret og alvorlig kriminalitet. En vurdering af virkningerne af denne strategi er imidlertid ikke fyldestgørende, da der mangler målemetode og pålidelige statistikker. Oplysningerne til at foretage en evaluering af domstolsbehandlingen af indbragte sager er utilstrækkelige eller uegnede. Der gøres endvidere ikke nok med hensyn til retsforfølgelse i forbindelse med lejermord. Man kan også gøre sig bekymringer over, om institutionerne er i stand til at konfiskere kriminelle aktiver.

Som helhed betragtet er indsatsen mod alvorlig og organiseret kriminalitet stadig utilstrækkelig.

Detaljeret vurdering

De bulgarske myndigheder har leveret flere oplysninger om bekæmpelse af organiseret kriminalitet, men de er upræcise.

Der er vedtaget retsmidler til gennemførelse af strategien vedrørende organiseret kriminalitet: ministerrådet vedtog i januar 2007 en ajourført handlingsplan om bekæmpelse af organiseret kriminalitet, men der foreligger ingen nævneværdige oplysninger om, hvor den gennemføres.

- *Associerede eksperter fra medlemsstaterne skal levere bistand og rådgivning til at forbedre kvaliteten af efterforskninger og rapportering herom*

Der er gennemført vellykkede fælles foranstaltninger på området organiseret kriminalitet, særlig bekæmpelse af narkorelateret kriminalitet. Bulgarien oplyser, at der siden september 2006 er gennemført 15 operationer sammen med politiet i Spanien, Nederlandene, Frankrig, Rumænien, Portugal og Tyrkiet. De bulgarske myndigheder oplyser, at tre organiserede kriminelle grupper, som beskæftigede sig med kvindehandel med henblik på seksuel udnyttelse, er blevet sprængt. Tre personer blev tilbageholdt på basis af en europæisk arrestordre, og de bulgarske retslige myndigheder udstedte en europæisk arrestordre.

De bulgarske retshåndhævelsesmyndigheder arbejder sammen med eksperter fra de andre EU-medlemsstater om bekæmpelse af forskellige former for alvorlig og organiseret kriminalitet. Der er fælles projekter med medlemsstaterne tillige med 9 Phare-twinning-projekter under gennemførelse. En tidligere nederlandsk rigsadvokat arbejder som rådgiver for den bulgarske rigsadvokats kontor. I april 2007 begyndte en fransk rådgiver arbejdet i indenrigsministeriet med styrkelse af det generelle politidirektorats kapacitet og effektivisering af aktiviteterne på området bekæmpelse af organiseret kriminalitet.

Der er også opnået konkrete resultater med bekæmpelse af misbrug af EU-midler. Der er undersøgelser under vejs.

- *Udarbejdelse af en handlingsplan i tilknytning til strategien for bekæmpelse af organiseret kriminalitet og regelmæssig rapportering om dens gennemførelse*

Den ajourførte handlingsplan vedrørende bekæmpelse af organiseret kriminalitet for perioden indtil udgangen af 2007 er under gennemførelse. Dens hovedformål er følgende: a) strafferetlig forfølgning af ledere af organiserede kriminelle grupper, b) en proaktiv tilgang til bekæmpelse af organiseret kriminalitet, c) kontrol med organiserede kriminelle gruppers økonomiske ressourcer, d) beslaglæggelse af kriminelle aktiver.

De bulgarske myndigheder henviser til væsentlige resultater af handlingsplanen. Men det er stadig vanskeligt at vurdere disse resultater, da der ikke findes nogen rapport om resultater, som specifikt kan tilskrives handlingsplanen.

- *Implementering af lovgivningen vedrørende konfiskation af kriminelle aktiver*

Kommissionen for identifikation af kriminelle aktiver blev oprettet for to år siden ved loven om konfiskation af kriminelle aktiver, og den har først for nylig fået handleevne – dog endnu ikke brugt i praksis – til reelt at tage skridt til at beslaglægge og konfiskere kriminelle aktiver efter henvisning fra efterforskere. Kommissionen kan identificere kriminelle aktiver, tage skridt til at indefryse dem eller starte en retssag.

Kommissionen har endnu ikke noget permanent hjemsted, og der er 114 ubesatte stillinger ud af 294.

Flere sager er blevet indbragt for retten. Ejendom og penge, som er genstand for undersøgelsen, indefryses, så længe undersøgelsen står på, men der er til dato ikke foretaget nogen endelig konfiskation, da retssagen skal afsluttes først, hvilket kan tage 2 til 3 år efter indledningen af retssagen.

- *Regelmæssig rapportering og intern revision af nye og igangværende efterforskninger, tiltaler og domfældelser*

Der konstateres en stabil, vedvarende faldende tendens i forbrydelser mod personer i Bulgarien. De statistiske oplysninger fra de bulgarske myndigheder definerer dog ikke klart typen af den begåede forbrydelse, f.eks. i forbindelse med mord – i statistikkerne sammenblandes mord på hjemmefronten med mord med tilknytning til almindelige kriminalitet og/eller organiseret kriminalitet, særlig lejemor. Der mangler oplysninger om udviklingen i efterforskningen af sager vedrørende organiseret kriminalitet. Der er behov for en afpudsning, for at der kan foretages en ordentlig vurdering.

Lejemord er fortsat et stort problem, særlig mordene på lokale politikere siden januar. Ingen er til dato blevet retsforfulgt og dømt.

De seneste skandaler omkring højtstående embedsmænd i regeringen og retsvæsenet i Bulgarien vil blive en vigtig prøve på, om de mekanismer, der er indført til at efterforske og effektivt straffe storkorruption/organiseret kriminalitet, fungerer efter hensigten. En ministers tilbagetræden for nylig i forbindelse med en igangværende undersøgelse af påstået korruption må tages som et positivt tegn.

I sidste ende er det med antallet af resultatgivende retsforfølgninger og domfældelser, at man kan måle succes.

- Offentliggørelse af resultaterne af disse revisioner

Der findes endnu ikke nogen rapporteringsmekanisme.

- Implementering af ny lovgivning til bekæmpelse af hvidvaskning af penge

Den bulgarske straffelov blev ændret i 2006 for at præcisere, at forbrydelser begået i udlandet kan udgøre en prædikatorbrydelse for hvidvaskning af penge i Bulgarien, og at en tidligere dom for prædikatorbrydelsen ikke er en forudsætning for retsforfølgning af hvidvaskning af penge. Rigsadvokaten fik endvidere beføjelse til at indhente oplysninger fra banker uden retskendelse i tilfælde med hvidvaskning af penge og organiseret kriminalitet. Der er andre aktioner i gang til yderligere at forbedre bekæmpelsen af hvidvaskning af penge. Disse foranstaltninger vil potentielt kunne gøre retshåndhævelsen mere effektiv.

De bulgarske myndigheder rapporterer om visse forbedringer på dette område, idet de navnlig nævner arbejdet hos anklagemyndigheden ved den øverste ankeret med 54 forundersøgelsessager i forbindelse med organiseret kriminalitet og hvidvaskning af penge. Der blev rejst tiltale i endnu 37 tilfælde, afsagt dom i 5 sager om hvidvaskning af penge og foretaget 81 skatterevisioner hos medlemmer af organiserede kriminelle grupper samt fysiske og juridiske personer med kontakt til dem.

Det er dog for tidligt til, at man kan vurdere forbedringerne i konkrete termer. De skal først bekræftes. Desuden er der behov for yderligere foranstaltninger, hvoraf nogle er under forberedelse¹³.

¹³ Det drejer sig særlig om et lovforslag om foranstaltninger mod hvidvaskning af penge, som ministerrådet vedtog den 30. november 2006. Ifølge lovforslaget skal alle banker og e-cash-selskaber

4. OPFØLGNING UNDER SAMARBEJDS- OG KONTROLMEKANISMEN

Hvad angår reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet skal Bulgarien fortsat arbejde frem mod opfyldelse af benchmarkene, og særlig

- Udvide tilsynsordningerne for den nye lov om retssystemet og retsplejelovene efter vedtagelsen og iværksættelsen af loven om retssystemet og den civile retsplejelov samt regelmæssigt rapportere om resultaterne af tilsynet
- Sikre, at inspektoraterne i det øverste retsråd fungerer efter hensigten; foretage en generel udbredelse af pilotaktiviteterne med edb-baseret vilkårlig sagsfordeling og lancere yderligere evalueringsaktiviteter og uddannelse af dommere og anklagere i etisk adfærd
- Opvise resultater med korruptionslovgivningen. Bulgarien bør bygge videre på fremskridtene på efterforskningssiden og gøre en større indsats for at bevidstgøre retsvæsenet om betydningen af det retlige mål og afskrækkende sanktioner i sager om korruption på højt niveau. Det gælder også sager, hvor der rejses tiltale mod indflydelsesrige og velkendte personligheder
- Foretage uafhængige analyser og tilvejebringe en overbevisende metodologi og pålidelige og målrettede statistikker til at vurdere, om sager om korruption på højt niveau, lejermord såvel som sager om organiseret kriminalitet efterforskes korrekt, og om der afsiges afskrækkende domme. Der skal holdes gang i forebyggelses- og retsforfølgingsforanstaltninger. Desuden skal der føres tilsyn med, hvilke fremskridt der gøres, og rapporteres udtømmende og behørigt herom
- Styrke indsatsen og det politiske engagement til at gennemføre handlingsplanen vedrørende organiseret kriminalitet og rapportere på en gennemsigtig måde herom. Bulgarien bør desuden yderligere udvide sit internationale samarbejde på dette område
- Med henblik på det ovenfor anførte styrke retsvæsenets kapacitet på alle niveauer, også hvad angår professionalisme, uafhængighed, ressourcer og beføjelser.

Samarbejds- og kontrolmekanismen vil fortsat blive anvendt til at overvåge fremskridtene i Bulgarien. Til at lette samarbejdet og kontrollen vil det være hensigtsmæssigt, hvis de rumænske myndigheder inden oktober 2007 udarbejder en handlingsplan indeholdende en række delmål, som viser, hvordan Bulgarien vil arbejde på at opfylde benchmarkene. Planen bør baseres på en sammenhængende strategi til bekæmpelse af organiseret kriminalitet og korruption og en troværdig plan, der kan styrke professionalisme, uafhængighed, beføjelser og ressourcer i retsvæsenet. Det vil også være en fordel for de tiltag, der gøres under samarbejds- og kontrolmekanismen, at der er bedre og mere detaljerede statistikker og

giver supplerende oplysninger om operationer og transaktioner, når der består mistanke om hvidvaskning af penge. De foreslåede ændringer skal hjælpe til at afstemme reglerne med loven om kreditinstitutioner, som trådte i kraft den 1. januar 2007. Ændringerne er stadig til drøftelse i parlamentet. De bulgarske myndigheder arbejder også på gennemførelsen af EU's tredje direktiv om hvidvaskning af penge.

informationssystemer om sager vedrørende korruption og organiseret kriminalitet og deres opfølgning i retssystemet. Det er vigtigt, at de bulgarske myndigheder indgår en åben dialog med sine borgere, og at de sørger for mere gennemskuelse i de reformer, der igangsættes som led i samarbejds- og kontrolmekanismen.

4.1. Støtte

Der vil blive ydet støtte til Bulgarien til dens bestræbelser på at reformere retsvæsenet og bekæmpe organiseret kriminalitet og korruption. Det vil indebære, at eksisterende EF-midler under de forskellige programmer for Bulgarien skal fokusere på og rettes mod institutionsopbygning og uddannelsesprogrammer, der vedrører reform af retsvæsenet og bekæmpelse af organiseret kriminalitet

Europa-Kommissionen opfordrer de andre medlemsstater til at øge deres bistand og værdifulde praktiske støtte til Bulgarien ved at indgå i samarbejdsteam med de bulgarske myndigheder om efterforskning i korruption og organiseret kriminalitet, at dele finansielle oplysninger og metoder, at udsende eksperter og rådgivere til de kompetente ministerier og organer (for eksempel de ifølge loven om retssystemet kommende inspektorater eller det øverste retsråd) og at tilbyde uddannelse på højt niveau for bulgarsk politi, toldfunktionærer og anklagere på deres nationale politi- og toldakademier, dommerskoler eller nationale retsinstitutter og andre højere uddannelsescentre for offentligt ansatte.

Retsstatsprincippet er af altafgørende betydning for EU, og det indebærer, at alle aktører – Kommissionen, Bulgarien og de øvrige medlemsstater – skal samarbejde for at sikre, at Bulgarien i praksis reformerer sit retsvæsen og bekæmper kriminalitet og korruption på alle niveauer. Inden oktober 2007 vil Kommissionen gennemgå den bistand, som medlemsstaterne har ydet, for at se, hvor der mangler noget, og sørge for at Bulgarien får al den støtte, den har behov for.

5. KONKLUSION

I de første seks måneder efter tiltrædelsen er Bulgarien fortsat med at gøre fremskridt med hensyn til at afhjælpe svagheder, som kunne forhindre en effektiv anvendelse af EU's love, politikker og programmer. Men der har ikke været tid nok til at kunne fremvise overbevisende resultater på nøgleområder. Der må fortsat udvises opmærksomhed på alle områder, hvor der er iværksat ledsageforanstaltninger. Det er især nødvendigt at øge bestræbelserne med reformen af retsvæsenet og bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet. På baggrund af den analyse, der er foretaget i denne rapport, mener Kommissionen ikke, at det på nuværende tidspunkt er berettiget at gøre beskyttelsesklausulerne i tiltrædelsestraktaten gældende.

Kommissionen vil fortsat arbejde nært sammen med Bulgarien for at støtte landet i dets bestræbelser på at opfylde benchmarkene under samarbejds- og kontrolmekanismen. Ifølge beslutningen om etableringen af samarbejds- og kontrolmekanismen skal Kommissionen udarbejde en rapport hver sjette måned. Kommissionen vil foretage en opdatering af denne rapport i begyndelsen af 2008. Den næste detaljerede rapport om samarbejds- og kontrolmekanismen vil blive udarbejdet i midten af 2008. Til denne rapport skal Bulgarien indsende oplysninger til Kommissionen om de fremskridt, der gøres indtil 31. marts 2008.

BILAG

Situationen for beskyttelsesforanstaltninger og overgangsordninger gældende for Bulgarien

Økonomisk beskyttelsesklausul

Ikke relevant

Beskyttelsesklausul om det indre marked

Ikke relevant

Beskyttelsesklausul om retlige og indre anliggender

Ikke relevant

Landbrugsmidler

a) Beskyttelsesforanstaltninger

Ikke relevant

b) Overgangsordninger

Kommissionens forordning (EF) nr. 1423/2006 af 26. september 2006 om indførelse af en mekanisme for passende foranstaltninger vedrørende landbrugsudgifterne i Bulgarien og Rumænien

Fødevarerikkerhed

a) Beskyttelsesforanstaltninger

Ikke relevant

b) Overgangsordninger

Kommissionens beslutning 2006/800/EF af 23. november 2006 om godkendelse af planerne for udryddelse af klassisk svinepest hos vildtlevende svin og nødvaccination af sådanne svin mod denne sygdom i Bulgarien

Kommissionens beslutning 2006/805/EF af 24. november 2006 om dyresundhedsmæssige foranstaltninger til bekæmpelse af klassisk svinepest i visse medlemsstater (senest ændret ved Kommissionens beslutning 2007/152/EF af 6. marts 2007)

Kommissionens beslutning 2007/16/EF af 22. december 2006 om overgangsforanstaltninger vedrørende samhandel inden for Fællesskabet med sæd, æg og embryoner af kvæg, svin, får, geder og dyr af hestefamilien tilvejebragt i Bulgarien og Rumænien

Kommissionens beslutning 2007/26/EF af 22. december 2006 om ændring af tillægget til bilag VI til akten vedrørende Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse for så vidt angår visse mælkeforarbejdningsvirksomheder i Bulgarien

Kommissionens beslutning 2007/29/EF af 22. december 2006 om overgangsforanstaltninger vedrørende visse animalske produkter, der er omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 853/2004/2004 og indført i Bulgarien og Rumænien fra tredjelande før den 1. januar 2007

Kommissionens beslutning 2007/30/EF af 22. december 2006 om overgangsforanstaltninger vedrørende markedsføring af visse animalske produkter fremstillet i Bulgarien og Rumænien (ændret ved Kommissionens beslutning 2007/264/EF af 25. april 2007)

Kommissionens beslutning 2007/31/EF af 22. december 2006 om overgangsforanstaltninger for så vidt angår forsendelse af visse produkter fra sektorerne for henholdsvis kød og mælk, der er omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 853/2004, fra Bulgarien til andre medlemsstater (senest ændret ved Kommissionens beslutning 2007/398/EF af 11. juni 2007)

Luftfartssikkerhed

Beskyttelsesforanstaltninger

Kommissionens forordning (EF) nr. 1962/2006 af 21. december 2006 i henhold til artikel 37 i akten vedrørende Bulgariens tiltrædelse af Den Europæiske Union

Desuden indførte Bulgarien selv den 21. februar 2007 restriktioner for fem luftfragtselskaber for at undgå, at de blev taget med på Fællesskabets sorte liste, og inddrog luftdygtighedsbeviser for 160 fly, som ikke var i overensstemmelse med EF's forskrifter.