

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 22.7.2009
KOM(2009) 402 slutlig

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN
TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

om Bulgariens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen

{SEK(2009) 1074}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om Bulgariens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen

1. INLEDNING – BAKGRUND OCH METOD

1.1. Syfte

När Bulgarien anslöt sig till Europeiska unionen i januari 2007 inrättades en samarbets- och kontrollmekanism¹ för att hjälpa den nya medlemsstaten att klara av de konstaterade behoven av en genomgripande reform av rättsväsendet och kampen mot korruption och organiserad brottslighet. Samarbets- och kontrollmekanismen antogs genom ett självständigt beslut av kommissionen med anslutningsföredraget som grund. Samarbets- och kontrollmekanismen gör att kommissionen i nära samarbete på politisk och teknisk nivå med de bulgariska myndigheterna kan övervaka och utvärdera framsteg samt ge teknisk rådgivning och ekonomiskt stöd. Den gör också att alla övriga medlemsstater kan följa och stödja utvecklingen i Bulgarien på de aktuella områdena och bidra med både sakkunskap och ekonomiskt stöd. I kommissionens interimis- och årsrapporter inom ramen för mekanismen bedöms framsteg och konstateras kvarvarande brister i syfte att hjälpa Bulgarien med prioriteringen av de åtgärder som måste vidtas för fullt ut nå de riktmärken som fastställdes vid anslutningen.

Denna rapport innehåller kommissionens bedömning av de framsteg som gjorts mot att uppnå riktmärkena sedan den förra fullständiga rapporten (23 juli 2008). Rapporten innehåller också rekommendationer till Bulgarien med bedömningen som grund. Den åtföljande tekniska uppdateringen innehåller kommissionens detaljerade bedömning av framstegen för varje enskilt riktmärke. Rapporten bygger på fortlöpande uppgifter från de bulgariska myndigheterna, framför allt svar på kommissionens detaljerade frågeformulär om varje riktmärke. Kommissionen har i sitt arbete fått hjälp av experter på hög nivå från medlemsstaterna och har också grundat sin bedömning på dokumentation och upplysningar från många andra källor.

1.2. Riktmärkesmetoden

Kommissionen anser att alla riktmärken hör nära samman med varandra. I dialogen med Bulgarien har det framkommit omfattande belegg för att framsteg i förhållande till ett riktmärke bidrar till framsteg även i förhållande till ett annat riktmärke. Tanken med samarbets- och kontrollmekanismen är inte att upprätta någon checklista utan att utarbeta ett oberoende och stabilt rättsväsen i stånd att upptäcka och utdöma påföljder vid intressekonflikter, bekämpa korruption på alla nivåer och effektivt ingripa mot organiserad brottslighet. Kommissionen har därför inte för avsikt att

¹ Kommissionens beslut 2006/929/EG av den 13 december 2006 om inrättande av en mekanism för samarbete och kontroll av Bulgariens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption och organiserad brottslighet (EUT L 354, 14.12.2006, s. 58).

avskaffa riktmärkena ett efter ett, utan att arbeta tillsammans med Bulgarien till dess att mekanismen helt och hållet kan avvecklas.

2. LÄGET FÖR REFORMPROCESSEN I BULGARIEN

Resultat

Liksom tidigare år återfinns kommissionens ingående bedömning av de framsteg som gjorts för att uppnå riktmärkena enligt samarbets- och kontrollmekanismen i de uppdaterade uppgifter som bifogas rapporten. Huvudrapporten innehåller en sammanfattning av kommissionens viktigaste slutsatser och rekommendationer om åtgärder som Bulgarien borde vidta.

Rapporten för samarbets- och kontrollmekanismen från juli 2008 och rapporten om förvaltningen av gemenskapsmedel i Bulgarien ledde till en attitydförändring och en mer öppen och uppriktig dialog på alla nivåer med de bulgariska myndigheterna. Den utbredda förekomsten av organiserad brottslighet och korruption förnekas inte längre och åklagarmyndigheterna och rättsväsendet genomför insatser för att bekämpa dessa problem. Vissa åtgärder vidtogs för att följa upp de rekommendationer som kommissionen kom med i sin föregående bedömning.

Bekämpning av organiserad brottslighet

Bulgarien har påbörjat en omstrukturering av landets åklagarmyndighet för att öka dess effektivitet, och sedan september 2008 ligger särskilt fokus på åtal av allvarliga brott.

Upprättandet av gemensamma grupper med företrädare för åklagarmyndigheterna, polisen, den nationella undersökningstjänsten och den statliga säkerhetsmyndigheten har lett till bättre samordning och påtagliga framsteg i utredningar, särskilt avseende bedrägerier relaterade till EU-medel. Om detta vittnar det ökade antalet utredningar och åtal. Upprättandet av en permanent gemensam grupp för att beivra överträdelser av EU:s finansiella system är ett utmärkt initiativ, eftersom det innebär att flera funktioner, underrättelseverksamhet, specialkunskaper och utredningar som rör en särskild typ av brottslighet sammanförs inom ramen för en enda myndighet.

När det gäller bekämpningen av organiserad brottslighet har det ännu inte upprättats en likadan effektiv organisatorisk struktur, utan verksamheten bedrivs i gemensamma tillfälliga grupper. Dessa tillfälliga grupper har dock genomfört proaktiva insatser mot medlemmar av kända grupper som ägnar sig åt organiserad brottslighet. De första domarna har meddelats efter åtalsförhandling (*plea bargaining*), och förkortade rättegångsförfaranden (skyndsam handläggning). När man förfar på detta sätt blir följden ofta domar som är lindrigare än den lagstadgade miniminivån i mål då svaranden erkänner sakförhållandena. Båda förfarandena används nu i föregripande syfte mot medlemmar av grupper som ägnar sig åt organiserad brottslighet, för att råda bot på den allmänna ineffektiviteten i fråga om straffrättsliga förfaranden i Bulgarien. Dessa förfaranden har för första gången lett till att några medlemmar av organiserade kriminella grupper har dömts till fängelsestraff, vilket kan ses som en viktig signal till allmänheten om att kända brottslingar inte längre står över lagen. Dessa fällande domar kan göra det lättare att frysa tillgångar och att genomföra utredningar om penningtvätt som kan leda till

eventuella nya fällande domar. Det bör dock övervägas om åtalsförhandlingar har en tillräckligt avskräckande effekt om det används allmänt i mål avseende organiserad brottslighet. Det bör inte heller hindra Bulgarien från att upprätta ett adekvat rättegångssystem.

De första framgångarna måste bedömas mot bakgrund av att det fortfarande förekommer mord som är knutna till organiserad brottslighet och att kända brottslingar inte grips. Det behövs klara bevis för att myndigheterna och den politiska klassen entydigt engagerat sig för att undanröja de underliggande orsakerna till problemet. Situationen leder till oro och osäkerhet inom administrationen, polisen och rättsväsendet. De kan inte förväntas leda kampen mot organiserad brottslighet och korruption så länge som de signaler som kommer från myndigheterna och den politiska ledningen inte är samstämmiga och tydliga. Det bör undvikas att de lovvärda ansträngningar som görs av administrationen, polisen och rättsväsendet gör dem utsatta för hot och skrämsel.

Reformen av polisväsendet fortsätter, även om personalstyrkan, strukturerna och förfarandena inom den nyligen bildade kriminalpolisen och polisens omorganiserade utredningsavdelning fortfarande behöver stärkas. Det förekommer fortfarande överlappningar i den nya strukturen, och den har ännu inte lett till ökad effektivitet i utredningen av allvarliga brott.

Resultaten från kommittén för frysning och förverkande av tillgångar som härrör från brottslig verksamhet (CEPACA) har förbättrats betydligt sedan mitten av 2008, och över 130 mål väntar nu på avgörande i domstol. Även om den tillämpliga rättsliga ramen förefaller att medge frysning av tillgångar i samband med att man inleder en officiell utredning, av t.ex. penningtvätt, tillämpas frysning uppenbarligen först flera månader in i förundersökningsskedet eller i samband med att åtal väcks, och den förlorar därför största delen av sin effekt. De villkor för frysning av tillgångar som fastställs i lagen är dessutom för restriktiva och motsvarar inte verkligheten när det gäller brottsituationen i Bulgarien. I november 2008 lades det fram förslag till ändringar av lagstiftningen för att göra frysning och förverkande av tillgångar mer verkningsfulla, men de förkastades i parlamentet av en bred majoritet över partigränserna. Till följd av dessa problem har CEPACA också börjat använda privaträttsliga beslut om förverkande i sådana fall. Generellt sett lider undermineras dock CEPACA:s arbete allvarligt till följd av kryphålen i lagstiftningen.

Reform av rättsväsendet

De eventuella framstegen i samband med väckande av åtal, t.ex. när det gäller att bekämpa bedrägerier relaterade till EU-medel, kommer att vara begränsade om inte rättsväsendet reformeras ytterligare och ger prov på ett starkare engagemang för ett effektivt fungerande rättssystem. Det finns fortfarande anledning till oro när det gäller orimliga förseningar i rättsliga förfaranden. Förseningarna beror huvudsak på de straffrättsliga förfarandenas extremt formella karaktär, en viss passivitet hos domarkåren och de uppenbarligen gränslösa möjligheter att bromsa upp förfarandena som svaranden ges i straffprocesslagen.

Eftersom det inte har lagts fram några lämpliga förslag till lagstiftning för att åtgärda detta problem har en arbetsgrupp inom det högsta rådet gjort upp en detaljerad förteckning och analys av specifika mål. I varje enskilt mål föreslogs eller antogs

åtgärder, i form av rekommendationer, i ett försök att påskynda ”mål av stort allmänt intresse”. Det gäller mål mot kända personer, där ett flertal förseningar har förekommit. I rekommendationerna från det högsta rättsrådet föreslås ändringar av lagstiftningen (t.ex. införande av registrering av hemvist) och omfattande ändringar i organisationen av domstolar och i rättspraxis. Initiativet från det högsta rättsrådet är lovvärt. Det återstår att se vilken effekt som rekommendationerna får och om de följs upp.

Det straffrättsliga förfarandets komplexa och formella karaktär är i sig en betydande orsak till att rättssystemet är ineffektivt. Utrednings- och åklagarmyndigheterna tvingas använda förenklade metoder för att få fram bevis och undvika komplicerade utredningar. Detta formella tillvägagångssätt främjar inte ens svarandens rättigheter, eftersom de brottsbekämpande myndigheterna konsekvent använder utredningsmetoder som leder till största möjliga intrång i privatlivet. ”Mjukare” bevisning godtas nämligen inte i domstolen.

Sedan juni 2008 är det högsta rättsrådets inspektionsenhet fullt fungerande och har åstadkommit uppmuntrande resultat när det gäller att undersöka disciplinära överträdelser och systematiska brister i rättstillämpningen. Vissa av dess iakttagelser har lett till förbättringar, särskilt till följd av tolkningsbeslut av högsta kassationsdomstolen.

Högsta kassationsdomstolen har också gjort insatser för att främja en enhetlig rättspraxis genom att hålla regelbundna gemensamma möten med regionala domstolar. Ännu viktigare är att högsta domstolen aktivt har utnyttjat sina befogenheter att avge en rad tolkningsbeslut som är bindande för alla domstolar och säkrar en enhetlig tillämpning av lagstiftningen.

Lagstiftningsåtgärderna har varit av varierande slag och ibland motstridiga. Lagar har införts för att undvika missbruk av de tilltalades rättigheter (förordning om sjukledighet) och för att skärpa påföljderna för bedrägerier relaterade till EU-medel. Samtidigt utfärdades dock en amnestilag genom vilken gärningar som begås av vårdslöshet och som kan leda till fängelsestraff på upp till fem år, inbegripet sådana som begåtts i en offentlig tjänst före juli 2008, befrias från straffrättsliga förfaranden. Detta sänder en signal som står i strid med regeringens åtagande att utrota korruption på alla nivåer, i synnerhet när det gäller gärningar som begåtts av vårdslöshet i offentlig tjänst.

På samma sätt har man inom justitieministeriet vidtagit åtgärder för att utarbeta ny strafflagstiftning, men samtidigt underlåtit att följa upp flera rekommendationer om att förenkla de överdrivet formella straffrättsliga förfarandena som antogs 2006. Strafflagen är i sig föråldrad. Det rättsliga systemet uppvisar därför fortfarande påtagliga brister, särskilt beträffande grundläggande strafflagstiftning, men också annan viktig lagstiftning, t.ex. i fråga om förverkande av kriminella tillgångar. Bristen på initiativ från lagstiftarens sida när det gäller grundläggande strafflagstiftning utgör ett allvarligt tillkortakommande. Överdriven formalism i rättstillämpningen, den offentliga förvaltningens svaghet och bristande ansvarighet i allmänhet och den bristande initiativförmågan i ett strikt hierarkiskt system måste rättas till genom att den rättsliga ramen moderniseras på så sätt att beslutsfattandet kan påskyndas och ansvars känslan ökar.

Kampen mot korruption

Sedan förra sommaren har åtgärder vidtagits på ministerrådsnivå för att stärka samordningen ministerierna emellan och påbörja förberedelserna för en ny strategi mot korruption, på grundval av en utvärdering och samråd med berörda parter. Man har dessutom (inom ramen för ett EU-finansierat projekt) inrättat en webbplats för anmälan om korruptionsbrott, där man kan lämna in klagomål centralt mot alla institutioner och följa upp handläggningen av klagomålet. Man har tillhandahållit samordning, övervakning och tekniskt stöd för alla regionala kontor för bekämpning av korruption och ett nätverk av inspektionsenheter vid alla ministerier har skapats.

Samtidigt behövs det ett mer proaktivt angreppssätt inom utsatta områden och sektorer såsom hälsa och utbildning, t.ex. genom att tillhandahålla administrativa riktlinjer om hur risker kan lindras och tillämpa en striktare övervakning av efterlevnaden av reglerna. En allmän brist på initiativ inom dessa utsatta områden är märkbar. Även om det finns åtskilliga tecken på bedrägeri och korruption (inbegripet samröre med organiserad brottslighet) i den offentliga sektorn, verkar de brottsbekämpande organen ovilliga att ta initiativ och förefaller att inte inleda undersökningar förrän någon annan myndighet formellt rapporterat om oegentligheter. Alltför få undersökningar inleds på eget initiativ, dvs. de inleds oftast på grundval av ett klagomål eller ett administrativt meddelande. Bristen på initiativ i de brottsbekämpande organen beror till stor del på en passiv attityd och på det begränsade politiska stödet för en proaktiv hållning när det gäller att bekämpa bedrägeri och korruption. Detta bristande stöd leder till att anställda i de brottsbekämpande organen känner osäkerhet inför att inleda en utredning, eftersom den kan leda till ett avslöjande av korruption på hög nivå. Mot denna bakgrund skulle Bulgarien kunna överväga att inrätta specialenheter för åtal och domar i mål rörande korruption på hög nivå och organiserad brottslighet. Dessa strukturer bör vara funktionellt och politiskt oberoende av regeringen och ha ett klart mandat att agera proaktivt.

3. SKYDDSKLAUSULER

Mot bakgrund av ovanstående uppkommer frågan huruvida skyddsklausulerna bör tillämpas. I de offentliga diskussionerna om samarbets- och kontrollmekanismen råder det ofta förvirring när det gäller hur länge mekanismen sannolikt kommer att finnas kvar och de tidsbegränsade skyddsklausulerna enligt anslutningsfördraget. Det finns inte någon automatisk koppling mellan samarbets- och kontrollmekanismen och skyddsklausulerna i anslutningsfördraget för Bulgarien. Skyddsklausuler är ett stående inslag i anslutningsfördrag. De infördes för att säkerställa att den inre marknaden och området med frihet, säkerhet och rättvisa skulle fungera. De kan utlösas fram till och med utgången av 2009 och medger ett tillfälligt upphävande av tillämpningen av relevant gemenskapslagstiftning om detta är nödvändigt. Kommissionen anser, på grundval av ovanstående, att villkoren för att åberopa skyddsklausulerna inte är uppfyllda.

Samarbets- och kontrollmekanismen är nu inne på sitt tredje år. Den infördes inte på någon viss bestämd tid eftersom den inte skulle tas bort förrän alla riktmärken uppnåtts. Att nå målen med riktmärkena är naturligtvis en uppgift på lång sikt. Att t.ex. tackla de bakomliggande orsakerna till korruption och utrota den organiserade

brottsligheten kommer att ta tid. De djupgående förändringar som behövs måste komma inifrån det bulgariska samhället, och samarbets- och kontrollmekanismen är ett stöd i denna strävan. Den är inte ett mål i sig och kan inte ersätta det engagemang från de bulgariska myndigheterna som är en förutsättning för att rättsväsendet och rättspraxis ska kunna anpassas till allmänna EU-standarder.

4. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Kommissionen har sett en ny dynamik i Bulgariens ansträngningar att förbättra rättsväsendet och bekämpa korruption sedan rapporten från juli 2008. Den kommer till uttryck i de ansträngningar som görs av enskilda aktörer inom åklagarmyndigheten och rättsväsendet för att lösa strukturella problem. Dessa aktörer förtjänar stöd och erkänsla för sina insatser. De pragmatiska åtgärderna bidrar till ökad effektivitet inom rättsväsendet och en stärkt åklagarmyndighet. I vissa fall har de också minskat tillfällena till korruption.

Dessa åtgärder är dock begränsade till teknisk nivå och har en begränsad inverkan. Även om den ökade medvetenheten och dessa enskilda initiativ välkomnas, saknar de en ordentlig uppbackning i form av ett brett politiskt samförstånd eller en övertygande strategi, med vilkas hjälp kampen mot organiserad brottslighet och korruption skulle kunna bli Bulgariens främsta prioritet. Till följd av detta uppfattas det bulgariska rättsväsendet av allmänheten som långsamt, ibland orättvist och i vissa fall utsatt för påverkan och störningar. De åtgärder som har genomförts uppfattas som splittrade och som om de inte följs upp systematiskt på alla nivåer. Det saknas fortfarande ett tillräckligt politiskt engagemang för bredare initiativ som skulle kunna leda till ett mer beslutsamt, strategiskt tillvägagångssätt.

Trots vissa uppmuntrande pragmatiska åtgärder för att göra rättsväsendet effektivare och intensifiera kampen mot korruption och organiserad brottslighet finns det många brister som den bulgariska regeringen måste åtgärda.

Kommissionen uppmanar Bulgarien, på grundval av sin senaste bedömning, att vidta åtgärder på följande områden:

Organiserad brottslighet och korruptionsbekämpning:

- Utveckla en integrerad strategi mot organiserad brottslighet och korruption.
- Permanenta den tillfälliga strukturen med gemensamma grupper för utredning av organiserad brottslighet.
- Upprätta särskilda strukturer som är tillräckligt funktionellt och politiskt oberoende för att åtala och döma fall av korruption på hög nivå och organiserad brottslighet.
- Främja proaktiva undersökningar av korruption som utförs på eget initiativ av alla administrativa myndigheter med kontrollfunktioner.
- Sörja för att den nyligen antagna lagen om intressekonflikter genomförs i praktiken, genom att ta fram riktlinjer för genomförandet och ett centralt rapporteringssystem.

- På övergripande nivå övervaka effekten av lagar för bekämpning av korruption och organiserad brottslighet och vid behov ändra lagstiftningen.
- Göra systemet för frysning och förverkande av tillgångar som härrör från brottslig verksamhet mer effektivt.
- Stärka kapaciteten hos den allmänna inspektionsmyndigheten och ministeriernas och byråernas inspektionsenheter och ge dem fullmakt att agera proaktivt när det gäller att identifiera och åtgärda svaga punkter.
- Stärka de 28 regionala råden för bekämpning av korruption i samverkan med det civila samhället.
- Skapa bättre administrativa arrangemang för skydd av personer som slår larm.
- Nära övervaka framstegen i kampen mot korruption på central och lokal nivå genom samordningsgruppen med deltagare från flera ministerier.

Rättsväsendets effektivitet

- Aktivt upptäcka och analysera bristande enhetlighet i tillämpningen av lagstiftningen och uppmuntra till ytterligare tolkningsbeslut i högsta domstolen.
- Fortsätta utkast till diskussionsdokument om en fullständig omarbetning av strafflagen.
- Överväga en genomgripande reform av straffprocesslagen i syfte att förenkla straffrättsliga förfaranden och minska överdriven formalism.
- Snabbt genomföra rekommendationerna från rättstillämpare om att förbättra praxis inom ramen för den nuvarande straffprocesslagen.
- Genomföra alla rekommendationer från det högsta rådsrådet när det gäller förseningar i viktiga brottmål och utöka övervakningen systematiskt till alla berörda fall.
- Övervaka användningen och effekterna av skyndsam handläggning (lägre straff i utbyte mot erkännande) och åtalsförhandling.
- Övervaka att alla domstolar i praktiken iakttar kravet att offentliggöra alla domar.
- Se till att alla underrättsdomare genomgår en utvärdering och se över förordningen om regler och kriterier för de utnämningar som görs av det högsta rådsrådet.
- Analysera och åtgärda eventuell motsägelsefull praxis från det högsta rådsrådets sida i disciplinära förfaranden.
- Sörja för en snabb och effektiv uppföljning av det högsta rådsrådets inspektionsenhets rekommendationer och iakttagelser.

Kommissionen uppmanar Bulgarien att gå vidare med reformprocessen och att genomföra kommissionens rekommendationer. Kommissionen kommer utifrån dessa att stödja och övervaka framstegen nästa år. Påtryckningarna för att uppnå resultat måste fortsätta och kommissionen uppmanar också de andra medlemsstaterna att fortsätta bistå Bulgarien och hjälpa landet att göra framsteg. Kommissionen kommer för sin del att fortsätta att stödja Bulgariens ansträngningar genom att hålla politisk och teknisk dialog och tillhandahålla lämplig sakkunskap, när detta är nödvändigt.

Framtidsutsikter:

Rapporten visar att vissa åtgärder har vidtagits på teknisk nivå som ett svar på de rekommendationer som gavs i kommissionens rapport från juli 2008. Det har skapats en dynamik som har lett till de första resultaten. För att säkerställa en bestående förändring i Bulgarien behövs det dock mer omfattande resultat när det gäller att utreda, åtala och döma fall av korruption på hög nivå och organiserad brottslighet. Någon genomgripande reform av rättsväsendet har ännu inte påbörjats. Detta kräver ett entydigt politiskt engagemang på lång sikt. Kommissionen anser att samarbets- och kontrollmekanismen fungerar som ett stödverktyg som måste finnas kvar tills reformerna har slutförts. Kommissionen kommer därför att göra en ny bedömning av framstegen sommaren 2010.