

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 18.2.2011
KOM(2011) 81 slutlig

**INTERIMSRAPPORT FRÅN EUROPEISKA KOMMISSIONEN
TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

om Bulgariens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen

INTERIMSRAPPORT FRÅN EUROPEISKA KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om Bulgariens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen

1. INLEDNING

När Bulgarien gick med i EU den 1 januari 2007 inrättades en *samarbets- och kontrollmekanism* (nedan kallad *mekanismen*)¹ för att hjälpa landet att åtgärda brister när det gäller reformen av rättsväsendet samt kampen mot korruption och organiserad brottslighet, och för att övervaka framstegen på dessa områden genom regelbundna rapporter.

Denna rapport är en interimrapport som ger en teknisk uppdatering av viktigare händelser som inträffat under de senaste sex månaderna i Bulgarien inom ramen för mekanismen. Den är inriktad på Bulgariens svar på kommissionens rekommendationer och innehåller inte en fullständig bedömning av de framsteg som gjorts. Uppdateringen begränsar sig till åtgärder som antingen har avslutats eller som väntas bli slutförda inom kort.

Kommissionens senaste lägesrapport som antogs den 20 juli 2010 och rekommendationerna i denna ligger till grund för bedömningen av de framsteg som gjorts i förhållande till riktmärkena och vilka utmaningar som återstår. Kommissionen gör sin nästa bedömning sommaren 2011.

2. REFORMEN AV RÄTTSVÄSENDET OCH KAMPEN MOT KORRUPTION OCH ORGANISERAD BROTTSLIGHET: SAMMANFATTNING AV UTVECKLINGEN

Sedan kommissionens senaste rapport har Bulgarien fortsatt reformen av rättsväsendet och antagit viktiga ändringar av lagen om rättsväsendet. Dessa ändringar utgör den rättsliga grunden för det fortsatta genomförandet av strategin för reform av rättsväsendet, stärkandet av Högsta rättsrådets ansvarighet och förvaltningsbefogenheter samt förbättringen av systemet för utnämningar, fortbildning, utvärdering och befordran i domstolsväsendet. Under denna period har Högsta rättsrådet åstadkommit bättre resultat i disciplinärenden. I åtminstone ett viktigt utnämningsbeslut visade rådet dock inte det nödvändiga engagemanget för ansvarsskyldighet och öppenhet.

Under de senaste sex månaderna har Bulgarien beslutat att inrätta en specialiserad domstol för mål med anknytning till organiserad brottslighet. Strukturen reformen av tullförvaltningen har fortsatt och ett ambitiöst projekt för korruptionsbekämpning inletts. Bulgarien har också antagit ändringar för att stärka lagen om

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).

intressekonflikter varigenom ett oberoende organ inrättas som har till uppgift att uppdaga och utdöma påföljder vid intressekonflikter på ett proaktivt sätt.

Under denna period registrerade domstolarna ett ökat antal åtal och domar i mål om korruption på hög nivå.

3. FRAMTIDSUTSIKTER

Sedan kommissionens senaste bedömning har Bulgarien bibehållit sitt engagemang för att genomföra sin strategi för reform av rättsväsendet med hjälp av en detaljerad handlingsplan.

För att bibehålla farten i reformprocessen bör Bulgarien fortsätta att inrikta sig på den nationella strategin för reform av rättsväsendet och genomföra en grundlig reform av rättsväsendet och polisen. Detta kräver åtgärder för att ytterligare förbättra rättstillämpningen och en fortsatt förbättring av det sätt på vilket domstolsväsendet, polisen och andra utredningsorgan organiseras, förvaltas och samarbetar.

Fram till kommissionens nästa bedömning sommaren 2011 bör Bulgarien också inrikta sig på att anta en effektiv lag om förverkande av tillgångar, på att inrätta en myndighet för att identifiera och bestraffa intressekonflikter och på att uppnå resultat i korruptionsmål och när det gäller organiserad brottslighet.

Kommissionen kommer att fortsätta att stödja Bulgarien i denna strävan och lägga fram nästa ingående bedömning av framstegen till sommaren.

4. UPPDATERAD LÄGESBESKRIVNING

Reform av domstolsväsendet

Den 22 december 2010 antog Bulgariens parlament, som svar på kommissionens rekommendationer, ändringar av *lagen om rättsväsendet* som förbättrar den interna förvaltningen inom domstolsväsendet och stärker Högsta rättsrådets roll.² Ändringarna innebär nya förfaranden för utnämningar och utvärderingar, större vikt vid utbildning och integritet samt nya rättigheter och skyldigheter för Högsta rättsrådet i fråga om utvärdering av arbetsbördor och omfördelning av personal. Genom ändringarna införs en funktionell åtskillnad mellan utvärderingar av åklagare och domare och ett decentraliserat utvärderingssystem. Integritet kommer att beaktas i utvärderingarna under en domares hela karriär. Högsta rättsrådets tillsyn och riktlinjer och en aktiv roll för förvaltningscheferna kommer att ha stor betydelse för att man ska kunna åstadkomma en enhetlig tillämpning av utvärderingskriterierna. Högsta rättsrådet har fått ytterligare befogenheter när det gäller att utvärdera domstolarnas arbetsbördor, besluta om domstolarnas personalscheman, om nedläggning och inrättande av nya domstolar, samt när det gäller att anpassa behörighetsområden. Särskilda bestämmelser syftar till att öka insynen och skydda mot intressekonflikter i Högsta rättsrådets beslutsprocess. Nationella rättsinstitutet

² Ändringarna av *lagen om rättsväsendet* trädde i kraft den 4 januari 2011.

har antagit ett tvåårigt program för utbildning av domare som grundar sig på prioriteringarna och målen i Bulgariens strategi för reform av rättsväsendet.

Arbetet med en ny *strafflag*, som anses nödvändig för en grundlig reform av politiken på detta område, fortsatte med ett samråd med berörda parter om utkastet till de centrala bestämmelserna. Det slutliga utkastet till ny *strafflag* väntas i slutet av 2011.

Ytterligare *disciplinära åtgärder* har under de senaste sex månaderna vidtagits mot domare som varit inblandade i viktiga mål om missbruk av inflytande och korruption inom domstolsväsendet. I en uppföljning av ett mål om missbruk av inflytande inom domstolsväsendet beslöt Högsta rådet att utesluta en annan tidigare ledamot av Högsta rådet från domstolsväsendet. I en uppföljning till ett annat mål om missbruk av inflytande som rörde förvärv av fastigheter beslöt Högsta rådet att entlediga ordföranden för en appellationsdomstol för att denne ”skadat domstolsväsendets anseende”. Fyra andra disciplinärenden håller på att behandlas. Åklagarna har inte genomfört brottsutredningar mot någon domare som varit inblandad i dessa mål.

När det gäller *utnämningen av ordföranden för Högsta förvaltningsdomstolen* i november framfördes farhågor från allmänheten om ansvarsskyldigheten och öppenheten vid utnämningar till höga poster inom rättsväsendet. Enligt den reform av systemet för utnämningar inom domstolsväsendet som fastställs i de nyligen beslutade ändringarna av lagen om rättsväsendet krävs ett otvetydigt åtagande från Högsta rådet om att garantera oberoendet och kvaliteten i utnämningarna.

Man har ännu inte fått till stånd ett systematiskt *offentliggörande av domstolsbeslut*. I vissa mål har motiveringarna till domstolens beslut meddelats med avsevärda förseningar. Detta gäller framför allt viktiga mål.

En preliminär version av det *enhetliga systemet för brottsinformation* har implementerats vid Högsta kassationsdomstolen. EU-medel kommer att användas för att utvidga systemet till att omfatta alla åklagarmyndigheter, domstolar och polismyndigheter.

Inspektionsenheten inom Högsta rådet fortsatte att utföra tematiska och schemalagda inspektioner i syfte att slutföra översynen av de rättsliga organen i samtliga fem appellationsregioner. Ett system med inspektioner, rekommendationer och uppföljande kontroller har införts och det har inrättats en nära samordning mellan inspektoratet och Högsta rådet i disciplinfrågor. Det rapporteras att inspektionerna har haft en övergripande disciplinerande effekt i fråga om snabbhet, öppenhet och anpassning av praxis. Inspektionsenheten har ännu inte lämnat något mer riktat bidrag som kan bidra till att ta itu med de systematiska bristerna i rättstillämpningen, särskilt i mål på hög nivå, och ligga till grund för den strukturella reformen av rättsväsendet.

Bulgarien har vidtagit åtgärder för att följa upp kommissionens rekommendationer om *rättstillämpningen*, t.ex. utbildning och offentliggörande av riktlinjer och bästa praxis. I november lade en icke-statlig organisation fram rekommendationer efter en analys av brister i rättstillämpningen i arton viktiga mål. Högsta rådet införde ett krav för ordförandena för appellationsdomstolarna att rapportera om framsteg i mål

av stort allmänintresse. Det rapporteras att detta har lett till förbättringar i schemalagningen av domstolsförhandlingar och kallelse av vittnen. Det rapporteras också att införandet av en ny standard för läkarintyg och inrättandet av ett medicinskt genomförandeorgan har minskat missbruket av läkarintyg i domstolarna. Under 2011 avser åklagaravdelningen i Högsta kassationsdomstolen att införa ett särskilt övervakningssystem för mål av stort allmänintresse.

Bekämpning av organiserad brottslighet

Under de senaste sex månaderna har Bulgarien fortsatt att bedriva en aktiv politik för att ta itu med organiserad brottslighet genom polisrazzior och anhållanden. Hittills har detta lett till få åtal.

I december 2010 och januari 2011 antog Bulgariens parlament lagstiftning om att inrätta en *specialiserad domstol för brottmål och en därmed sammanhängande specialiserad åklagarmyndighet med ansvar för mål om organiserad brottslighet*, som förväntas bli operativ senast i augusti i år.³ Syftet med dessa strukturer är att påskynda och öka konsekvensen i mål med anknytning till organiserad brottslighet, som ställer rättsväsendet inför särskilt stora utmaningar. Ansträngningar måste dock göras inom hela domstolsväsendet för att införa specialisering och förbättra yrkespraxisen, särskilt när det gäller ekonomisk och finansiell brottslighet. Inom detta område har kommissionen rekommenderat ett närmare samarbete mellan domstolsväsendet, förvaltningsorgan och polisen för att stärka kapaciteten hos gemensamma arbetsgrupper.

Bulgarien har vidtagit åtgärder för att öka *polisutredningarnas* effektivitet genom att slå samman avdelningen för förundersökningar med kriminalpolisavdelningen. Under de senaste sex månaderna har polisen genomgått ett antal kurser om den senaste tidens ändringar av straffprocesslagen och polisens särskilda ansvar på förundersökningsstadiet. Polisens insamling och förvaltning av bevisning måste dock förbättras ytterligare.

Sedan kommissionens senaste rapport har Bulgarien fortsatt att stärka den rättsliga ramen för *förverkande av tillgångar*. Utkastet till lagen om förverkande av vinning av brott samordnades med Venedigkommissionen (Europarådets rådgivande organ i konstitutionella frågor). Det är viktigt att den slutliga versionen av den nya lagen, samtidigt som den respekterar de grundläggande rättigheterna, också gör det möjligt att inbegripa principen om ”förverkande som är baserat på förfaranden utan fällande dom” samt uppföljning av anonyma uppgifter. Lagen bör också på ett effektivt sätt införliva EU:s tillämpliga regelverk om utökade möjligheter till förverkande.⁴ Lagen kommer att kräva ett nära och effektivt samarbete mellan den kommission som ansvarar för tillämpningen av lagen om förverkande och andra myndigheter, särskilt åklagarmyndigheten.

Korrupsionsbekämpning

³ Ändringar gjordes av lagen om rättsväsendet och straffprocesslagen.
⁴ Rådets rambeslut 2005/212/RIF.

Under de senaste sex månaderna har två viktiga domar och flera åtal meddelats i mål med anknytning till korruption på hög nivå.⁵ Under samma period har ett antal *frikännanden* skett i vissa symboliska mål om korruption på hög nivå., intressekonflikter, bedrägerier och organiserad brottslighet som alla har överklagats av åklagarna i det allmänna intresset.⁶

Kommissionens rekommendationer om behovet av att förbättra *rättstillämpningen* är fortfarande aktuella. Kommissionen rekommenderar särskilt att man tillämpar en övergripande och proaktiv utredningsstrategi där man systematiskt undersöker möjliga kopplingar mellan sammanhängande mål, aspekter på organiserad brottslighet och möjliga kopplingar till förvaltningsmyndigheter. Med tanke på betydelsen av professionella ekonomiska och finansiella utredningar i alla mål om korruption på hög nivå, bedrägerier och organiserad brottslighet, bör man i samarbete med internationella experter inrätta nätverk av specialiserade åklagare och domare som är utbildade i internationell bästa praxis.

Som svar på en rekommendation av kommissionen har Bulgarien stärkt sin *lag om förebyggande och utdömande av påföljder vid intressekonflikter*. Enligt de ändringar som parlamentet antog i november ska det inrättas ett organ med ett proaktivt mandat att identifiera och utdöma påföljder vid intressekonflikter på alla nivåer i förvaltningen. I lagen ingår säkerhetsåtgärder som ska garantera det nya organets oberoende, framför allt genom ett välavvägt utnämningssystem. Den nya strukturen kan försvagas av avsaknaden av stöd i lagen för uppföljning av anonyma uppgifter. I detta sammanhang är det viktigt att identiteten för personer som slår larm skyddas på ett trovärdigt sätt.

Den bulgariska *tullförvaltningen* fortsatte med en övergripande strukturreform som också inbegrep en allmän utvärdering av personalen baserad på kompetens och integritet. Ett flertal personer har sagts upp inom tullförvaltningen. En gemensam inspektionsenhet har inrättats tillsammans med finansministeriet och den nationella uppbördsmyndigheten för att bekämpa intern korruption. Det sker ett utbyte av informationssystem och upplysningar mellan den nationella uppbördsmyndigheten och tullförvaltningen, och gemensamma arbetsgrupper fortsätter att genomföra kontroller. Det är viktigt att reformen av tullförvaltningen leder till en fortsatt förstärkning av oberoendet och effektiviteten i dess utredningar. Samarbetet med polisen och åklagarna bör stärkas ytterligare. I detta sammanhang har en starkare utredande roll för tulltjänstemän diskuterats.

Som en del av strategin mot korruption och organiserad brottslighet inleddes i Bulgarien i december ett *storskaligt projekt för korruptionsbekämpning (BORKOR)*. Med hjälp av avsevärda investeringar i ekonomiska resurser och personalresurser⁷

⁵ Fällande domar i första instans har meddelats mot en tidigare direktör för den nationella uppbördsmyndigheten för missbruk av tjänsteställning och mot en affärsman för förskingring. En tidigare socialminister och en tidigare hälsominister har åtalats för förskingring respektive missbruk av statsbudgeten.

⁶ Följande personer har frikänts i mål på hög nivå som rör bedrägerier, korruption och intressekonflikter: en tidigare försvarsminister, en tidigare biträdande inrikesminister, en tidigare direktör för den statliga jordbruksfonden och ordföranden för ett politiskt parti som är företrätt i parlamentet. Efter överklagande har Högsta förvaltningsdomstolen bekräftat ett frikännande i ett mål som rör intressekonflikter.

⁷ År 2011 anslog Bulgarien 4 miljoner euro till detta projekt. Den centrala enhet som ansvarar för Borkor-projektet kommer att ha 40 fast anställda.

kommer en ny central enhet att inrättas i mitten av 2011 med uppgift att öka insynen och ta itu med korruption på alla nivåer av den offentliga förvaltningen. Det nya organet ska inte ersätta befintliga strukturer som inrättats för att förebygga och utdöma påföljder vid korruption, utan utvärdera den nuvarande rättsliga och institutionella miljöns ändamålsenlighet och vid behov föreslå förbättringar.

Som svar på kommissionens rekommendationer om *förbättringar av systemet för offentliga upphandlingar* har Bulgarien inrättat en arbetsgrupp som i december inför regeringen lade fram förslag om ändringar av lagstiftningen om offentlig upphandling. Det diskussionsdokument som arbetsgruppen lade fram innehöll en rad förslag om att förenkla den rättsliga och förfarandemässiga ramen, och om att förbättra prövningsmekanismen.

Efter *offentliggörandet av inspelningar av avlyssnade telefonsamtal* i början av året framfördes vissa farhågor från allmänheten om tillämpningen och kontrollen av användningen av särskilda utredningsmetoder. De behöriga myndigheterna har inlett en utredning som nu pågår. Enligt bulgarisk lagstiftning är särskilda utredningsmetoder ett viktigt instrument och får bara användas i samband med grov brottslighet och efter godkännande av en domare. Bestämmelserna föreskriver nära samarbete mellan myndigheterna för att garantera att resultatet av telefonavlyssningen omedelbart rapporteras till åklagarmyndigheten och att sekretessen skyddas. Förfarandet övervakas dessutom av ett särskilt underutskott i parlamentet. Det är viktigt att Bulgarien ser till att rättsstatsprincipen tillämpas strikt i fråga om tillämpningen av särskilda utredningsmetoder.

Bulgarien bör följa upp rekommendationerna i de rapporter om landet som Greco antog i oktober om *kriminalisering av korruption* och om *finansieringen av politiska partier och valkampanjer*. När det gäller kriminaliseringen av korruption rekommenderas det i rapporten att Bulgariens strafflag skärps på ett antal områden, bl.a. kriminalisering av korruption i fall där tredje part gynnas eller vid förvärvande av antingen materiella eller icke-materiella fördelar i samband med korruption samt en översyn av straffbefrielsen vid uppriktig ånger.