

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 23.7.2008
KOM(2008) 495 slutlig

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN
TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

om Bulgariens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen

{SEK(2008) 2350}

1. INLEDNING

När Bulgarien gick med i EU 2007 hade landet fortfarande stora problem med att säkerställa ett fungerande rättsväsende och bekämpa korruption och organiserad brottslighet. Kommissionen och de övriga medlemsstaterna bedömde att dessa problem skulle kunna överkommas och Bulgarien lovade att åtgärda brister på dessa områden så att landet till fullo skulle kunna påta sig de rättigheter och skyldigheter som följer av ett EU-medlemskap. Bulgarien och de övriga medlemsländerna erkände att det krävdes en omfattande reform av rättsväsendet och gemensamma ansträngningar för att bekämpa korruption och organiserad brottslighet om bulgarerna skulle kunna utnyttja sina rättigheter som EU-medborgare och dra fördel av alla de möjligheter, bland annat ekonomiskt stöd, som ett EU-medlemskap medför. I ett vidare perspektiv erkände de att de grundläggande principer som EU vilar på, nämligen respekt för rättsstatsprincipen, ömsesidigt erkännande och samarbete på grundval av förtroende för varandra, endast skulle kunna omsättas i praktiken om dessa problem angreps vid källan.

Mot denna bakgrund ansåg kommissionen och de övriga medlemsstaterna att det krävdes ett nära samarbete med Bulgarien efter anslutningen för att se till att nödvändiga reformer för att stärka rättsväsendet och bekämpa korruption och organiserad brottslighet genomfördes. Kommissionen inrättade en samarbets- och kontrollmekanism för att övervaka framstegen och hjälpa till med att åtgärda bristerna. Denna rapport grundas på information från de bulgariska myndigheterna, som kompletterats med uppgifter från expertbesök, och ger en sammanfattning och en detaljerad bedömning av hur långt Bulgarien har kommit när det gäller att nå de riktmärken som satts upp inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen. Detta är den tredje halvårsrapporten.

Bedömningen pekar på de stora svårigheter som de bulgariska myndigheterna har att brottas med för att göra framsteg med reformen av rättsväsendet och i kampen mot korruption och organiserad brottslighet. Trots stora ansträngningar för att inrätta nödvändiga institutioner och införa de förfaranden som krävs är det ont om påtagliga bevis på att systemet verkligen fungerar korrekt. Det skulle ha varit realistiskt att tro att djupt rotade vanor snabbt kan ändras, men trots den bulgariska regeringens insatser har framstegen varit långsammare och mer begränsade än väntat, och behovet av kontroll och samarbete kommer att kvarstå en tid framöver. Rättsväsendet och förvaltningen måste stärkas väsentligt. Detta är en uppgift på lång sikt.

2. REFORMPROCESSEN I BULGARIEN

2.1. Framgångar

Bulgarien har lagt ner arbete på att inrätta institutioner och införa förfaranden som, om institutionerna får tillräckligt med personal och förfarandena förvaltas effektivt, kan ge de förväntade resultaten i form av ett rättsväsende och en förvaltning som fungerar utan korruption och utan hot från den organiserade brottsligheten.

När det gäller **reformen av rättsväsendet** har Bulgarien godkänt ändringar av konstitutionen och antagit civilprocesslagen, lagen om rättsväsendet och genomförandelagstiftning till denna. Genom dessa lagar bekräftas rättsväsendets oberoende. Enligt lagarna ska Högsta rådet inrättas som ett oberoende valt organ

med uppgift att se till att rättsväsendet fungerar. En oberoende inspektionsenhet för rättsväsendet har inrättats och börjat sin verksamhet och gjort sina första inspektionsuppdrag.

Ett statligt organ för nationell säkerhet har inrättats för att **bekämpa korruption och organiserad brottslighet**, och har utövat undersökningsbefogenheter sedan början av 2008. Det har upprättat en förteckning över mål som håller på att undersökas under den allmänna åklagarmyndighetens överinseende. Bulgarien har dessutom gjort framsteg när det gäller undersökningen av två viktiga och symboliska fall.

Bulgarien har gjort framsteg när det gäller **lokal korruption** genom att införa nya administrativa förfaranden, särskilt för gränspolisen, som minskar möjligheterna till korruption. Bulgarien har stängt skattefria butiker och skattefria bensinstationer som påstods vara samlingspunkter för lokal korruption och organiserad brottslighet.

2.2. Resultat

Avsevärda ansträngningar har gjorts för att inrätta institutioner och införa förfaranden. Denna reform har emellertid ännu inte gett tillräckliga resultat. Att anta lagar, införa förfaranden och inrätta institutioner är nödvändigt men inte tillräckligt – lagarna måste genomföras och institutionerna måste fungera effektivt för att ge mer konkreta resultat.

I fråga om **reformen av rättsväsendet** kvarstår bristerna i strafflagen och straffprocesslagen. Straffprocesslagen, som antogs 2006, har inte bidragit till att göra förundersökningsskedet effektivare. De olika aktörernas roller och ansvar är inte tillräckligt klart avgränsade eller definierade för att underlätta samarbete dem emellan. Viktiga mål återförvisas till åklagarmyndigheten på grundval av obetydliga förfarandemässiga fel. Rättegångarna är ofta försenade och det finns inga förfaranderelaterade garantier för att förhindra domstolar från att fördröja beslut. Strafflagen är föråldrad vilket är en del av förklaringen till varför rättsväsendet är överbelastat.

En **reform av de brottsbekämpande myndigheterna** inom inrikesministeriet, som även omfattar polisen, föreslogs i april 2008. Detta är ett välkommet steg men den bristande klarheten när det gäller de olika aktörernas roller och ansvar under förundersökningsskedet i fråga om underrättelseinhämtning, undersökning och åtal av brottmål har skapat debatt. Skilda åsikter mellan de ansvariga organen om deras respektive roller och ansvar har skapa osäkerhet och hindrat arbetet. Den nya institutionen SANS (det statliga organet för nationell säkerhet) har visserligen redan uppvisat ett gott resultat när det gäller undersökningar, men detta har ännu inte lett till en effektiv hantering av mål i det rättsliga systemet.

Den administrativa kapaciteten är svag både hos de brottsbekämpande organen och i domstolsväsendet. Polisen har inte tillräckligt med välutbildad personal eller tillräcklig utrustning för att utreda komplexa mål. Framstegen när det gäller datoriseringen av domstolsväsendet har varit begränsade. Det finns inte tillräckligt med tillförlitlig information och tillförlitliga uppgifter om undersökningar, åtal och domar i mål. Detta gör det svårt att uppnå resultat av hög kvalitet vid domstolarna och inom justitieministeriet.

När det gäller **lokal korruption** var uppföljningen av de allmänt spridda misstankarna om korruption och röstköp vid de lokala valen i november 2007 begränsad och tog sig uttryck i några få undersökningar och domar. Samma metoder påstods ha upprepats vid lokala fyllnadsval i åtminstone två städer i början av juni 2008. Det finns tecken på korruption inom hälso- och sjukvård och inom utbildning. Trots insatser för att öka medvetenheten har inga klagomål registrerats och ingen har slagit larm. Kontrollen och övervakningen av intressekonflikter inom offentlig upphandling är begränsad. Det finns ingen strategi för att bekämpa lokal korruption. Ministerrådets kommitté för korruptionsbekämpning har inte varit aktiv i detta avseende.

Kampen mot korruption på hög nivå och organiserad brottslighet ger inte tillräckliga resultat. Det har visserligen hänt en del i några få fall och ”kriget mot korruption” har fått stor publicitet, men dessa fall utgör en försumbar del av sådana brott. Den statistik som tillhandahållits är inte tillförlitlig och ibland motsägelsefull. Bulgarien har gjort begränsade framsteg när det gäller att frysa eller beslagta finansiella tillgångar från kriminell verksamhet.

Påståenden om korruption och bedrägeri inverkar på resultaten av EU:s program för ekonomiskt stöd. Bulgarien måste avsevärt stärka sin kapacitet att förvalta EU-finansieringen på ett korrekt sätt. Detta har lett till att flera av EU:s finansieringsprogram har blivit tvungna att tillfälligt stoppa eller frysa sin verksamhet. Olaf, Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, rapporterar att blockerade förfaranden, långsam behandling av mål vid domstolarna, läckor av konfidentiell information och påstådda påtryckningar på förvaltning och domstolsväsen lägger hinder i vägen för en snabb och effektiv handläggning av korruptions- och bedrägerimål. Beslut som gäller förvaltningen av EU-medel styrs av de särskilda kraven på kontroll i respektive finansieringsförordningar och därmed förbundna förfaranden. I en annan rapport, som anknyter till den här rapporten, redogörs i detalj för de problem som har konstaterats i samband med EU-finansieringen.

2.3. Behov av förbättringar

Vissa grundläggande förbättringar behövs, men det som främst bör prioriteras är att åstadkomma resultat oavsett de strukturella bristerna. Detta kräver fortsatt politisk vilja och beslutsamhet.

Åtgärder måste vidtas för att underlätta en mer effektiv rättskipning. Anpassningar måste göras, bland annat av straffprocesslagen, för att göra förundersökningsskedet effektivare, minska förseningarna och införa garantier mot förseningar. Det behövs en grundlig reform av strafflagen, bland annat en tydligare åtskillnad mellan mindre allvarliga förseelser och allvarliga brott liksom en uppdatering av definitioner för att ta hänsyn till nya former av brottslighet. Det är viktigt att en effektivare lag om intressekonflikter och kontroll av tillgångar antas – det aktuella förslaget är inte tillräckligt för att uppnå sitt syfte. När den omarbetade lagen har antagits måste den genomföras snarast möjligt.

Det nyligen inrättade Högsta rådet måste nu ta ansvaret för reformprocessen och vidta åtgärder för att säkerställa att domstolarna fattar snabba och effektiva beslut. Högsta rådet inspektionsenhet har ännu inte uppvisat några konsekventa resultat

när det gäller undersökningar i förebyggande syfte av förfaranderelaterade brister och disciplinärenden som därefter snabbt följs upp av Högsta rättsrådet.

De brottsbekämpande organen måste organiseras bättre för handläggningen av komplexa fall. Aktörernas olika roller och ansvar under förundersökningsskedet måste klargöras så att samarbetet mellan polis, utredare, specialiserade avdelningar och åklagarmyndigheten förbättras. Den pågående debatten om reformen av förundersökningsskedet skapar osäkerhet och får negativa effekter på resultaten av pågående undersökningar. I synnerhet bör samverkan mellan polisen, det statliga organet för nationell säkerhet SANS och åklagarmyndigheten regleras. SANS utredande roll måste klargöras och tydligt skiljas från dess roll som underrättelseorgan. Parlamentet måste kunna utöva kontroll, inte för att blanda sig i utredningarna utan för att säkerställa normal ansvarighet. Undersökningsdomarnas roll och deras befogenheter vid särskilda undersökningar måste klargöras. Den bristande respekten för sekretess och det bristande vittnesskyddet under förundersöknings- och rättegångsskedet är ett återkommande problem som måste åtgärdas.

Den administrativa kapaciteten vid både de brottsbekämpande organen och domstolsväsendet måste stärkas. Polisen behöver bättre utbildad personal och nödvändig utrustning för att undersöka komplexa fall. Datoriseringen av domstolsväsendet måste slutföras och effektivare förvaltningssystem under förundersökningsskedet införas. Genom utveckling av ett enhetligt informationssystem skulle man få fram nyttig information om domstolsväsendets effektivitet och därigenom underlätta arbetet både för Högsta rättsrådet och justitieministeriet, särskilt när det gäller justitieministeriets roll i politikutformningen på detta område.

Bulgarien måste förbättra insynen i liksom anmälan och regleringen av flöden av finansiella tillgångar och transaktioner för att lättare upptäcka och hantera finansiella tillgångar från kriminell verksamhet. På liknande sätt måste Bulgarien stärka sin kapacitet att bekämpa bedrägeri och utöva tillräcklig finansiell kontroll. Lika betydelsefullt är att intressekonflikter och oönskat inflytande systematiskt hejdas. Detta är särskilt viktigt för att Bulgarien ska kunna fortsätta att omfattas av EU-finansiering. Frånvaron av övertygande resultat inom ramen för de befintliga strukturerna är slående och måste omedelbart åtgärdas.

3. SLUTSATSER

Samarbets- och kontrollmekanismen och riktmärkena för denna utformades för att Bulgarien regelbundet skulle kunna visa att landet gjort framsteg med reformen av rättsväsendet och i kampen mot korruption och organiserad brottslighet. De bulgariska myndigheterna är skyldiga att visa att rättsväsendet fungerar och att undersökningar av korruption och organiserad brottslighet leder till gripanden, åtal och, beroende på domstolens avgörande, fällande domar med avskräckande verkan och beslagtalande av tillgångar. Hittills har Bulgarien inte kunnat visa att landets rättsväsende fungerar effektivt i detta avseende. Institutionerna och förfarandena ser bra ut på pappret men leder inte till några resultat i praktiken – rekommendationer görs men följs inte upp. Grundproblemen finns kvar och måste åtgärdas omedelbart.

De bulgariska medborgarna förtjänar att fullt ut få ta del av fördelarna med EU-medlemskapet som bör bidra till att stärka rättsstaten och undanröja korruption. Genom framsteg mot de fastställda målen inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen och insatser för att skingra tvivlen på landets förmåga att hantera korruption och organiserad brottslighet kommer dessa fördelar att komma landets medborgare till nytta och öka deras tilltro till rättsstatsprincipen. Det kommer att ha en positiv verkan på Bulgariens ekonomi på lång sikt. Bulgarien har ansvar gentemot de övriga medlemsstaterna, bland annat som part i politiken för rättsliga och inrikes frågor liksom i den gemensamma förvaltningen av EU-medel. Tillräcklig administrativ kapacitet och effektiv kontroll av intressekonflikter, bedrägeri och finansiella oegentligheter är en nödvändig förutsättning för att Bulgarien fullt ut ska kunna dra fördel av stödet inför anslutningen och strukturfonderna. Dessa medel är det konkreta uttrycket för Europeiska unionens solidaritet med Bulgarien och det ligger i allas intresse att medlen används för att stödja Bulgariens mindre gynnade regioner.

Det måste till en tydlig strategi och ett entydigt åtagande på alla nivåer för att reformera systemet. Det handlar inte enbart om att ge nya institutioner och förfaranden tid att visa att de fungerar effektivt. Även med de befintliga strukturerna, trots bristerna i dessa, borde Bulgarien kunna uppvisa resultat i kampen mot organiserad brottslighet och korruption, förhindra intressekonflikter och på ett övertygande sätt hantera påstådda förbindelser mellan delar av den politiska klassen, näringslivet och den organiserade brottsligheten. I syfte att säkerställa ett effektivt utnyttjande och positiva resultat av EU-medel behöver Bulgarien inte bara väsentligt stärka sin administrativa kapacitet utan också drastiskt minska tillfällena till korruption på hög nivå liksom småskalig korruption, och kraftfullt bekämpa den organiserade brottsligheten.

Fortsatt behov av samarbete

Det ligger inte bara i Bulgariens intresse utan i EU:s allmänna intresse att det finns en sund administration och ett sunt domstolväsen i Bulgarien som klarar av att hantera både korruption och organiserad brottslighet. Det är därför samarbete och stöd är avgörande, och det är därför kommissionen i nuläget anser att stöd är effektivare än påföljder och inte kommer att åberopa skyddsklausulerna i anslutningsfördraget. Det står emellertid klart att behovet av att behålla samarbets- och kontrollmekanismen kommer att kvarstå ännu en tid.

I februarirapporten om samarbets- och kontrollmekanismen belystes de betydande stödbelopp som Bulgarien under senare år har fått från medlemsstaterna och kommissionen i form av antingen ekonomiskt stöd eller teknisk sakkunskap. Stödet har inte alltid gett väntade resultat och bland de medlemsstater som har erbjudit stöd växer känslan av frustration på grund av bristande insyn och brist på resultat i förbindelserna med den bulgariska förvaltningen.

Det är viktigt att blåsa nytt liv i reformprocessen och se till att stödet används bättre. Alla parter måste göra nya ansträngningar för att hjälpa Bulgarien att lyckas. Bulgarien erkänner sitt behov av oberoende expertrådgivning på hög nivå. Kommissionen är beredd att ge detta stöd i samarbete med Bulgarien och de övriga medlemsstaterna, men det krävs att stödmottagarna ger tillgång till information och använder råden strategiskt och effektivt så att reformarbetet går framåt.

Framtidsutsikter

Bilden av Bulgarien är blandad. Reformen av rättsväsendet och de brottsbekämpande strukturerna är en stor möjlighet för Bulgarien, reformen är välbehövlig och borde ha gjorts

för länge sedan. Konkreta resultat när det gäller undersökningar, åtal och domar i mål som rör korruption på hög nivå och organiserad brottslighet blir ett mått på om utvecklingen har gått framåt.

Bulgarien har tagit steg i rätt riktning genom inrättandet av det statliga organet för nationell säkerhet och genom den föreslagna reformen av inrikesministeriet liksom utnämningen av en vice premiärminister för samordningen av en sund förvaltning av EU-medel. Bulgarien måste nu gå från ord till handling och visa att landets engagemang för en djupgående reform ger resultat.

Kommissionen riktar en allvarlig uppmaning till Bulgarien att intensifiera sina reformer och upprätthålla det nära samarbetet med de övriga medlemsstaterna och kommissionen så att parterna tillsammans kan ta sig an de stora problem som återstår. Bulgarien kan räkna med ett fullt och aktivt stöd från kommissionen i den fortsatta processen.