



Brussel, 28.1.2015
COM(2015) 36 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Over de voortgang van Bulgarije met betrekking tot het mechanisme voor
samenwerking en toetsing**

{SWD(2015) 9 final}

1. INLEIDING

Het mechanisme voor samenwerking en toetsing (hierna “CVM”) werd bij de toetreding van Bulgarije tot de Europese Unie in 2007 ingesteld¹. Er werd afgesproken dat Bulgarije verder moest werken aan een aantal belangrijke punten met betrekking tot de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. Sindsdien werd de door Bulgarije geboekte vooruitgang gemeten in de CVM-verslagen en werden de Bulgaarse autoriteiten via specifieke aanbevelingen ondersteund bij de uitvoering van hun hervormingen.

Het mechanisme voor samenwerking en toetsing heeft bij de versterking van de rechtsstaat in Bulgarije, die een essentieel aspect van de Europese integratie is, een belangrijke rol gespeeld. Het toezicht door de Commissie en de samenwerking met de Bulgaarse autoriteiten om hervormingen te stimuleren hebben een concrete invloed gehad op het tempo en de omvang van de hervormingen. De conclusies van de Commissie en de werkwijze van het mechanisme voor samenwerking en toetsing werden door de Raad² nadrukkelijk ondersteund, alsook door vele lidstaten, die hun medewerking hebben verleend.

Dit verslag bevat een overzicht van de stappen die het afgelopen jaar zijn genomen en aanbevelingen voor de volgende te nemen stappen. Het is het resultaat van een zorgvuldige analyse door de Commissie, op basis van de informatie die is verstrekt door de Bulgaarse autoriteiten, het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden. De Commissie kreeg ook de steun van deskundigen uit de magistratuur uit andere lidstaten, die hun standpunt uit de praktijk hebben aangeleverd.

De politieke onzekerheden van het afgelopen jaar in Bulgarije hebben geen stabiel platform voor actie opgeleverd. In dit verslag wordt ingegaan op een aantal gebieden waarop problemen zijn vastgesteld en waarvoor oplossingen in de maak zijn. Deze zullen moeten rijpen en concretiseren alvorens zij duurzame veranderingen kunnen bewerkstelligen. Bulgarije zou ook meer kunnen doen op het vlak van de verzameling (en publicatie) van gegevens over het justitiële apparaat en de rechtshandhaving.

Hoe groot het probleem is, blijkt uit opiniepeilingen bij de Bulgaren zelf. Uit een Eurobarometer-enquête die in het najaar van 2014 werd gehouden, is gebleken dat de Bulgaarse samenleving bijna unaniem van mening is dat de hervorming van justitie en de bestrijding van corruptie en de georganiseerde misdaad tot de belangrijke problemen van het land behoren. Tevens hebben de Bulgaren hun bezorgdheid geuit over het feit dat de situatie was verslechterd, hoewel zij hoop koesterden dat deze tendens zal omkeren. Ook was er brede steun voor de rol van de EU bij de aanpak van deze kwesties, en voor het verderzetten van de EU-maatregelen totdat Bulgarije een met andere lidstaten vergelijkbare norm heeft bereikt³. Uit deze reacties blijkt dat het van cruciaal belang is voor de levenskwaliteit van de burgers dat de hervormingen worden voortgezet, gezien de impact van corruptie en georganiseerde misdaad op de Bulgaarse economie en het belang van de rechtsstaat voor een functionerende en vrije samenleving.

¹ Conclusies van de Raad, 17 oktober 2006 (13339/06). Beschikking van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Bulgarije ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie (C(2006) 6570 definitief).

² Conclusies van de Raad over vorige verslagen: http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Flash Eurobarometer 406

Het mechanisme voor samenwerking en toetsing is niet opgezet om een momentopname van de situatie te geven, maar om toezicht te houden op de langetermijntrends. In dit verslag wordt evenwel rekening gehouden met de toekomstperspectieven die de in november 2014 aangetreden regering heeft uitgesproken, en worden een aantal belangrijke ijkpunten vastgesteld aan de hand waarvan de vooruitgang op het gebied van deze beleidsmaatregelen in de toekomst kan worden gemeten. Zo hoopt de Commissie met dit verslag een bijdrage te leveren tot een nieuwe consensus om vaart te zetten achter de hervormingen in Bulgarije. De in dit verslag opgenomen aanbevelingen, de doelgerichte besteding van de EU-middelen en het engagement van andere lidstaten⁴ tonen de bereidheid van de EU om nieuwe hervormingsinspanningen te ondersteunen.

2. STAND VAN HET HERVORMINGSPROCES IN BULGARIJE

2.1 Justitiële hervorming

Onafhankelijkheid, verantwoordingsplicht en integriteit van het justitiële apparaat

De Hoge Raad van Justitie (HRJ) heeft vergaande verantwoordelijkheden voor het beheer en de organisatie van het Bulgaarse justitiële apparaat. In het CVM-verslag van 2014 werd vastgesteld dat, hoewel in 2014 een aantal belangrijke stappen zijn gezet op het gebied van bestuurlijke hervorming, de HRJ niet algemeen werd beschouwd als "een zelfstandige en onafhankelijke autoriteit die de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ten opzichte van de uitvoerende macht en het parlement doeltreffend kan verdedigen"⁵. De werkzaamheden van de HRJ bleven ook in 2014 controversieel; er waren verschillende incidenten met betrekking tot benoemingen, ontslagen of de controle op de toepassing door de rechtbanken van het systeem van de lukrake toewijzing van rechtszaken. Bovendien zijn de spanningen tussen de HRJ en het burgerforum, dat werd ingesteld om het maatschappelijk middenveld te vertegenwoordigen, in de loop van de tijd opgelopen. De actoren van het maatschappelijk middenveld beweerden dat niet voldoende rekening werd gehouden met hun standpunten. Als gevolg daarvan hebben diverse organisaties, waaronder de grootste vereniging van rechters, het burgerforum verlaten. Misschien ten dele als reactie hierop heeft de HRJ zijn communicatiestrategie verbeterd en verdere stappen gezet in de richting van meer transparantie⁶.

Een probleem dat door belanghebbenden in verband met de onafhankelijkheid werd aangehaald is het beheer door ambtsgenoten van de twee takken van de magistratuur. De autonomie van rechters en aanklagers binnen de justitiële raden is verschillend van de ene tot de andere lidstaat. Dit heeft aanleiding gegeven tot discussie in Bulgarije. Er gingen verscheidende stemmen op voor het oprichten van afzonderlijke kamers binnen de HRJ om loopbaan- en tuchtrechtelijke besluiten vast te stellen betreffende rechters en openbare aanklagers, terwijl de meer horizontale thema's plenair zouden worden behandeld. De onderliggende reden daarvan is niet alleen het verschil in organisatorische structuur en functies van rechters en openbare aanklagers, maar ook het feit dat de besluitvorming over

⁴ Sommige lidstaten bieden technische bijstand aan Bulgarije in verband met het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

⁵ COM(2014) 36 final, blz.3.

⁶ Technisch verslag, punt 2.1

benoeringen en disciplinaire aangelegenheden door één kamer van de HRJ zou kunnen worden gebruikt om druk op de andere kamer uit te oefenen.

Deze mogelijke wijziging van de HRJ-structuur werd opgenomen in het nieuwe voorstel voor een hervormingsstrategie voor justitie, dat door de Bulgaarse regering en het parlement werd aangenomen⁷. De HRJ stelde zich vragen rond de haalbaarheid van dit voorstel, zonder het volledig te verwerpen. Er zou namelijk een grondwetswijziging voor nodig zijn; een wijziging van de wet inzake het justitiële stelsel zou niet volstaan. Bovendien raakt de hervormingsstrategie aan bredere vraagstukken zoals de verkiezing van de leden van de HRJ. In eerdere CVM-verslagen werden reeds aanbevelingen gedaan die waardevol kunnen zijn voor de volgende HRJ-verkiezingen, om de transparantie en integriteit van de selectieprocedure te verbeteren, met name door het beginsel "één rechter, één stem" voor het door justitie vast te stellen quotum voor de leden van de Raad⁸. De nieuwe strategie stelt ook de inperking van de bevoegdheden van de voorzitters van de rechtbanken aan het licht, hetgeen in het verleden als een belangrijk aspect werd genoemd voor de onafhankelijkheid van de individuele rechters.

Het belang van een grotere transparantie en objectiviteit bij de benoeming van rechters is een vast thema in de CVM-verslagen⁹. Hoewel in 2014 een toespitsing van het conflict, zoals in 2012-13, uitbleef, bleef de kwestie van de benoeringen voor hoge posten binnen de magistratuur problematisch. In het bijzonder werd de verkiezing van de voorzitter van het Hof van Cassatie wegens controverse over de stemprocedure meermaals uitgesteld, ondanks het feit dat gekwalificeerde kandidaten met gedegen ervaring in het Hof van Cassatie zelf, zich kandidaat hadden gesteld. De benoeming van administratieve leidinggevenden bij andere rechtbanken riep vragen op over de openheid en het op verdiensten gebaseerde karakter van de selectieprocedure. Daarenboven bleek niet altijd te zijn ingegaan op vragen van ngo's aan de HRJ inzake de integriteit van bepaalde kandidaten, hoewel de HRJ een formele integriteitscontrole van alle kandidaten uitvoert – hetgeen een belangrijk onderdeel van de procedure vormt, omdat het kan leiden tot een negatief advies. De procedure werd op sommige punten verbeterd, wat tot een grotere transparantie zou kunnen leiden. Zo werd met name voor de rechters van het Hof van Cassatie de mogelijkheid ingevoerd een hoorzitting te organiseren van de kandidaten voor het ambt van voorzitter van het Hof. Deze nieuwe procedurele mogelijkheden kunnen leiden tot meer geloofwaardige benoeringen en een sterkere verantwoordingsplicht van de gewone rechters.

De justitiële inspectiedienst heeft altijd een sleutelrol gespeeld bij de bevordering van de integriteit en efficiëntie binnen justitie. De verkiezing van de hoofdinspecteur, nadat de functie lang vacant was gebleven, werd in het CVM-verslag van januari 2014 als een testcase beschouwd¹⁰. Deze verkiezing heeft tot dusver nog niet plaatsgevonden. Voor de in het voorjaar van 2014 gestarte procedure hadden zich degelijk gekwalificeerde kandidaten voor het ambt gemeld, maar door de lange duur van de procedure heeft het Parlement zijn stem nog niet kunnen uitbrengen. Als gevolg daarvan bleef de inspectiedienst verstoken van een sterke, onafhankelijke leiding, zoals voorzien is de grondwet. Deze kwestie zal ook in 2015 een belangrijke testcase blijven voor het vermogen van de Bulgaarse instellingen om te zorgen

⁷ Uit rapporten blijkt evenwel dat dit aspect in vraag werd gesteld door het Parlement op 21 januari 2015.

⁸ COM (2012) 411 final, blz.11.

⁹ Zie bijvoorbeeld COM (2012) 411 final, blz. 6, en COM (2014) 36 final, blz. 9.

¹⁰ COM (2014) 36 final, blz.4.

voor transparante en op verdiensten gebaseerde benoemingen voor hoge posten binnen justitie¹¹.

Een andere aanbeveling van het verslag van 2014¹² betrof een grondige en onafhankelijke beoordeling van het systeem van de lukrake toewijzing van rechtszaken, om ervoor te zorgen dat het veilig is, en dat alle administratieve directeuren volledig aansprakelijk zijn voor alle besluiten om van het systeem af te wijken. De HRJ heeft een aantal maatregelen genomen om de eventuele tekortkomingen te analyseren en, in het kader van een e-justitie-project op langere termijn, plannen opgesteld voor de modernisering van het systeem. De toewijzing van zaken kan nu centraal worden beheerd, en dus gemakkelijker worden gecontroleerd. Deze tijdelijke oplossing lijkt echter niet te hebben geleid tot een verbetering van de beveiliging. Bij een controle, in maart 2013, van de hoogste administratieve rechtbank en de stedelijke rechtbank van Sofia werden specifieke tekortkomingen vastgesteld, die echter niet opgevolgd werden. Bijgevolg brak in het najaar van 2014 een reeks schandalen uit over de toewijzing van zaken aan de stedelijke rechtbank van Sofia¹³. Deze problemen waren door de Hoge Raad van Justitie niet ontdekt: ze moesten door externe actoren aan het licht worden gebracht.

Hoewel het te betreuren valt dat oplossingen op langere termijn op zich laten wachten, zijn de reacties op bewezen inbreuken mogelijk nog meer van belang. De manier waarop de HRJ in het najaar van 2014 heeft gereageerd op het mogelijke bestaan van een strafrechtelijke of disciplinaire inbreuk doet vermoeden dat hieraan slechts een lage prioriteit wordt verleend. De reputatie van het Bulgaarse justitiële apparaat lijkt schade te zullen blijven ondervinden zolang geen volledig beveiligd systeem is opgezet. De hulp van externe deskundigen op het gebied van IT-beveiliging om het nieuwe systeem te testen, zou het vertrouwen kunnen versterken dat de inspanningen de goede richting uitgaan¹⁴.

Strategieën voor de hervorming van het justitiële stelsel

Het ministerie van Justitie heeft met het stappenplan voor de uitvoering van de aanbevelingen uit het CVM-verslag van 2014 de eerste maatregelen genomen (ook al zijn de huidige status en termijnen nog onduidelijk), waarna in het najaar een langverwachte strategie voor justitiële hervormingen werd gepresenteerd¹⁵. Dit omvattende strategiedocument komt in de plaats van de strategie van 2010, die slechts gedeeltelijk ten uitvoer is gelegd. De nieuwe strategie werd op 17 december 2014 goedgekeurd bij besluit van de Raad van Ministers en op 21 januari 2015 door het Parlement in grote lijnen bekrachtigd¹⁶.

Om een consensus en eigen inbreng te bevorderen, werd een raadpleging over het strategiedocument aangemoedigd¹⁷. De procureur-generaal en de Hoge Raad van Justitie hebben zich reeds in detail uitgesproken. Het document heeft betrekking op vele

¹¹ De nationale vergadering heeft de procedure opnieuw opgestart, met 30 januari 2015 als uiterste termijn voor de voordracht van kandidaten.

¹² Zie aanbeveling in COM (2014) 36 final, blz. 9.

¹³ Met name met betrekking tot de toewijzing van faillissementsprocedures in twee symbolische zaken. Zie het technisch verslag, punt 4.1.

¹⁴ In dit verband zou een ondersteuning met EU-middelen zinvol kunnen zijn.

¹⁵ Beschikbaar op de website van het ministerie van Justitie (in het Bulgaars): <http://mjs.bg/107/>

¹⁶ Sommige aspecten van de strategie werden blijkbaar in vraag gesteld in het Parlement.

¹⁷ Het strategiedocument werd door de interim-regering in oktober 2014 als ontwerp gepresenteerd.

verzuchtingen van het maatschappelijk middenveld en de beroepsverenigingen¹⁸, en op een aantal punten die in eerdere CVM-verslagen aan de orde zijn gesteld. De hervorming heeft niet alleen tot doel een goed bestuur van de justitiële autoriteiten te garanderen en bepaalde aspecten van het personeelsbeleid te verbeteren, maar ook meer in het algemeen het strafrechtelijk beleid te moderniseren en de bescherming van de grondrechten te verbeteren. Het strategiedocument heeft gezorgd voor een zekere duidelijkheid en urgentie in de discussie over de hervorming van het justitiële stelsel - nu moeten de maatregelen in daden worden omgezet.

Wat betreft het openbaar ministerie is aanzienlijke vooruitgang geboekt met de uitvoering van het door de procureur-generaal in 2013 voorgelegde actieplan. In november 2014 heeft de procureur-generaal, ten dele naar aanleiding van de justitiële hervormingsstrategie, nieuwe voorstellen gedaan betreffende de decentralisatie van het openbaar ministerie en het invoeren van aanvullende garanties voor niet-inmenging in de werkzaamheden van de openbaar aanklagers¹⁹.

De werkzaamheden met betrekking tot een nieuw strafwetboek zijn gevorderd, zonder dat er evenwel een consensus werd bereikt. Deskundigen en rechtsbeoefenaars hadden uiteenlopende meningen over de vraag of een volledige herschrijving vereist is, of het aanbrengen van wijzigingen voldoende is - en over de algehele logica van de werkzaamheden. Momenteel lijkt een tweesporenbeleid in de maak te zijn: in een eerste fase zouden bepaalde delen van het strafwetboek (en eventueel van het wetboek van strafvordering) die betrekking hebben op een aantal dringende aspecten, waaronder de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, in een snel tempo worden gewijzigd. In een tweede fase zou, op basis van een grondige effectbeoordeling en een openbare raadpleging, worden besloten of een nieuw strafwetboek noodzakelijk is. Deze stappen zouden kunnen worden geïntegreerd in een bredere reflectie over het toekomstige strafrechtelijke beleid, waarvoor een consensus evenwel nog enige tijd zal vergen²⁰.

Efficiency van het rechtsstelsel

Binnen de HRJ is doorgedaan met het opstellen van een evaluatiemethode voor de werklast van magistraten en rechterlijke instanties²¹. Een van de doelstellingen is om regels op te stellen voor de meting en toewijzing van de werklast, rekening houdend met de complexiteit en de omvang van de dossiers. Verschillen in de werklast worden gezien als een belangrijke oorzaak van het gebrek aan efficiëntie in het systeem. Alle regionale rechtbanken zullen worden geëvalueerd, waarbij rekening wordt gehouden met sociaal-economische en demografische factoren en de noodzaak om de toegang tot justitie te waarborgen. Hierbij is

¹⁸ Zie met name bovengenoemde voorstellen voor een opdeling van de HRJ in kamers voor besluiten betreffende benoemingen en disciplinaire aangelegenheden.

¹⁹ De concrete voorstellen van de procureur-generaal, die een meer gedecentraliseerd, transparant en verantwoordingsplichtig openbaar ministerie beogen, kunnen ook in het kader van de ruimere hervorming van het strafwetboek en de wet inzake het justitiële stelsel worden overwogen.

²⁰ De voorbereidende werkzaamheden die sinds 2009 op dit gebied werden verricht, zouden een waardevolle basis van analytische gegevens moeten opleveren.

²¹ Mede naar aanleiding van aanbevelingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing (zie bijvoorbeeld COM(2014) 36 final, blz. 10) worden momenteel analyses verricht binnen de HRJ, die ook de basis voor de evaluaties verder zouden kunnen verbeteren, bijvoorbeeld door betere verklaring van de werklast en de ontwikkeling van een duidelijker basis voor de periodieke beoordeling van magistraten.

het de bedoeling om voor het einde van 2015 een voorstel in te dienen voor een nieuwe indeling van de regionale rechtbanken. Er zijn al concrete stappen gezet wat betreft de rationalisering van de militaire rechtbanken. Met een solide aanpak kan goed worden beoordeeld of het gerechtvaardigd is om rechtbanken met een lage werklast te sluiten (of een systeem van "mobiele rechtbanken" in te stellen), en middelen over te hevelen naar andere, overbelaste rechtbanken. Een ingrijpender hervorming van de indeling van rechtbanken zal waarschijnlijk meer tijd in beslag nemen, met name omdat de HRJ hierover moet overleggen met een bredere groep belanghebbenden²², ook al ligt de definitieve beslissing bij de HRJ.

Wat betreft personeelsbeheer in algemene zin zijn systemen voor beoordeling en bevordering, alsmede de kwaliteit van de opleiding, belangrijke factoren. In dit verband bevat de strategie voor justitiële hervorming van de regering een aantal elementen voor toekomstige verbeteringen. Het Nationale Instituut voor Justitie blijft zijn opleidingsaanbod voor rechters verder ontwikkelen²³.

Tuchtmaatregelen zijn een ander punt waarop in de verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing de nadruk wordt gelegd. Een van de problemen is een gebrek aan consistentie (en duidelijke normen daarvoor), doordat een hoog percentage besluiten in beroep werd vernietigd. De HRJ heeft onlangs een aantal maatregelen genomen, zoals algemene richtsnoeren op dit gebied, maar deze lijken niet te zijn gebaseerd op een duidelijke analyse van de gebreken. Het is nog te vroeg om te zeggen of de genomen maatregelen zullen volstaan om aanhoudende controverse over tuchtprocedures in de toekomst te voorkomen.

Een andere kwestie die volgens de CVM-verslagen dringend moest worden aangepakt, is de effectieve tenuitvoerlegging van vonnissen van rechtbanken, en met name van het probleem van de veroordeelde criminelen die zich aan justitie konden onttrekken en onderduiken. Sommige taken zijn uitgevoerd, en een aantal managementmaatregelen volgden in het kader van een interdepartementaal actieplan voor 2014. De respons van de autoriteiten is echter nog steeds niet overtuigend genoeg. De kwestie is niet uitvoerig bekeken, waardoor het moeilijk is te beoordelen in hoeverre eenmalige maatregelen (zoals het gebruik van elektronisch toezicht) de lacunes zullen opvullen.²⁴

2.2 Corruptie

Corruptie blijft een ernstig probleem in Bulgarije. Uit de recente Eurobarometer-enquête blijkt dat nagenoeg alle respondenten (97%) corruptie als een ernstig probleem zien²⁵.

In het mechanisme voor samenwerking en toetsing wordt al heel lang aanbevolen dat Bulgarije zijn nationale strategie voor corruptiebestrijding herzielt en bijwerkt²⁶. De eerste informele resultaten van een recente evaluatie door de Bulgaarse overheid over welke impact de Bulgaarse strategie voor corruptiebestrijding de afgelopen jaren heeft gehad, lijken een

²² Dit heeft ook gevolgen voor de territoriale organisatie van andere overheidsdiensten.

²³ Zie het technisch verslag, punt 4.2.

²⁴ Zie het technisch verslag, punt 6.2.

²⁵ Flash Eurobarometer 406.

²⁶ Ook in het Corruptiebestrijdingsverslag 2014 van de EU (COM (2014) 38 final) worden een aantal problemen in Bulgarije aangehaald. Corruptie wordt (net als de onafhankelijkheid van het gerecht) genoemd als een probleem voor Bulgarije in de landspecifieke aanbevelingen 2014 in het kader van het Europees semester voor coördinatie van het economisch beleid. (PB C 247 van 29.7.2014, blz. 7).

belangrijke bijdrage te leveren aan een eerlijke beoordeling van de tekortkomingen van de strategie. Dat zijn onder meer een gefragmenteerde aanpak, onvoldoende gebruik van risicobeoordelingen en een gebrek aan toezicht en evaluatie. Hoewel ministeriële inspectiediensten geëvolueerd zijn en blijken geven van betere controle, leidt het ontbreken van een gecentraliseerde structuur of gemeenschappelijke ijkpunten ertoe dat de verschillende ministeriële inspectiediensten ongecoördineerd werken. In regelingen op lokaal niveau zijn nog veel leemtes. De structuur die Bulgarije heeft opgezet om risicobeoordelingen uit te voeren (BORKOR) heeft geen resultaten opgeleverd die in verhouding staan tot de kostprijs ervan, en lijkt alleen maar analytische input te verstrekken. Dit orgaan is niet bedoeld om het beleid richting te geven²⁷.

Deze beoordeling van de tekortkomingen van het huidige systeem voor corruptiebestrijding kan het begin vormen van de langverwachte hervorming. In het kader van een raadpleging van alle belanghebbenden kan rekening worden gehouden met de opgedane ervaring en kan een eigen Bulgaarse inbreng tot stand komen. Het maatschappelijk middenveld heeft nuttige ervaring opgedaan inzake corruptiebestrijding, en die moet ten volle worden gebruikt.

De meeste preventieve maatregelen staan nog in de kinderschoenen. Op bepaalde vlakken zijn een aantal lessen geleerd²⁸, maar dat blijft fragmentarisch. Er zijn geen bewijzen van een structuur om goede praktijken uit te wisselen of successen in de kijker te zetten. De overheid beschikt niet over een compleet systeem van verplicht toezicht op corruptiebestrijding en rapportering aan een centraal punt.

Zoals al in opeenvolgende CVM-verslagen is uiteengezet, zijn overheidsopdrachten erg kwetsbaar voor corruptie. De controles op het verloop van de procedures kunnen stringenter worden, overeenkomstig de recente strategie voor de Bulgaarse regeling voor overheidsopdrachten die is opgesteld naar aanleiding van de aanbevelingen van de diensten van de Commissie.

Wat betreft belangenconflicten en ongeoorloofde verrijking, wacht de commissie voor de preventie en de vaststelling van belangenconflicten op wetswijzigingen en aanstellingen van leidinggevend. Beide zijn essentieel voor de doeltreffende werking van deze commissie²⁹, en het gedwongen ontslag van de voormalige voorzitter nadat was gebleken dat hij zich schuldig had gemaakt aan ongeoorloofde beïnvloeding³⁰, wijst erop dat deze commissie dringend opnieuw een solide grondslag moet krijgen. In de loop van 2014 bleven deze vraagstukken evenwel aanslepen. Dit behoort tot de verantwoordelijkheid van het parlement. Door de vertragingen kan dat de indruk toenemen dat beslissingen waarbij integriteitsoverwegingen op de eerste plaats moeten komen, op politieke gronden worden genomen. Wat de corruptiebestrijding betreft, zou beter gebruik kunnen worden gemaakt van door overheidsfunctionarissen ingediende overheidsverklaringen voor de inventarisatie van risicogebieden en het opsporen van mogelijke gevallen van illegale verrijking.

Een doeltreffende vervolging en definitieve veroordelingen zijn essentieel voor de geloofwaardigheid van elke strategie voor corruptiebestrijding. Ondanks de omvang van het probleem zijn er tot nu toe maar een zeer gering aantal definitieve veroordelingen in zaken

²⁷ COM(2014) 36 final, blz. 7; technisch verslag, punt 5.4.

²⁸ Bijvoorbeeld vermijden dat douanebeambten en grenswachten cash geld hanteren, of personeel laten rouleren.

²⁹ Technisch verslag, punt 5.4.

³⁰ Hiertegen is strafrechtelijke vervolging ingesteld.

waarbij het gaat om aanzienlijke corruptie³¹. Een positieve ontwikkeling is dat het parket-generaal voorrang heeft verleend aan de corruptiebestrijding. Het aantal zaken dat is ingeleid, is toegenomen en de afhandeling ervan verloopt sneller. Een aantal van deze zaken hebben betrekking op hooggeplaatste personen. Net als bij de georganiseerde misdaad is het toezicht op het verloop van corruptiezaken op het niveau van de rechtbank essentieel om te kunnen vaststellen welke onderdelen van de rechtspraak kunnen worden gemanipuleerd om de rechtsgang te belemmeren. Soms lijken zaken geruime tijd vast te lopen op het niveau van de rechtbanken totdat zij worden teruggestuurd naar het openbaar ministerie dat binnen een kort tijdsbestek aanvullende opdrachten moet uitvoeren.

Het openbaar ministerie heeft een kleine gespecialiseerde structuur opgericht, die een beroep kan doen op aanklagers en speurders van het Staatsagentschap voor Nationale Veiligheid om de corruptie in de overheidsdiensten doeltreffender te onderzoeken. Tot nu toe heeft de eenheid zich grotendeels toegespitst op lokale corruptie, die niet op lokaal niveau kon worden aangepakt gezien de lokale verhoudingen en druk die wordt uitgeoefend. Met de gespecialiseerde structuren voor corruptiebestrijding lijkt men een aantal eerste resultaten te hebben geboekt, maar de aanpak van zaken op een hoger niveau en het ontwikkelen van operationele capaciteiten zullen een echte test vormen. Van belang is ook dat de structurele wijzigingen bij het Staatsagentschap voor Nationale Veiligheid de doeltreffendheid van dit werk niet ondermijnen.

Een ander probleem zijn de tekortkomingen in de bepalingen van het strafwetboek op het vlak van corruptiebestrijding, in het bijzonder "corruptie op hoog niveau", ongeoorloofde beïnvloeding en het verschil tussen actieve en passieve corruptie. Op dit vlak moet het wetboek dringend worden gemoderniseerd. Deze actualisering zou baat kunnen hebben bij snelle wijzigingen, naast een breder beraad over het strafrechtelijk beleid en een nieuw wetboek.

2.3 Georganiseerde misdaad

De georganiseerde misdaad blijft een probleem in Bulgarije. Dit blijkt uit de houding van het publiek³², en recente geruchtmakende zaken van openbare schietpartijen en de moord op een getuige tonen duidelijk aan hoe ernstig de situatie is. Hoewel het aantal door het openbaar ministerie ingeleide zaken in 2014 aanzienlijk lijkt te zijn gestegen, blijft het aantal zaken waarvoor een eindconclusie is getrokken, gering³³. Autoriteiten die op dit terrein actief zijn, hebben bij de Commissie hun bezorgdheid geuit over de druk op lokaal niveau die een doeltreffend onderzoek naar misdaad en corruptie belemmert. De intimidatie van getuigen blijft een ernstig probleem. Het moet mogelijk zijn om getuigen ertoe aan te zetten sneller in te stemmen met getuigenbeschermingsprogramma's³⁴.

De gespecialiseerde diensten voor de vervolging van de georganiseerde misdaad en de gespecialiseerde rechtbank die twee jaar geleden zijn opgericht, beginnen gaandeweg enkele

³¹ In het activiteitenverslag van het Staatsagentschap voor Nationale Veiligheid voor 2014 werd vastgesteld dat veel meer werd ondernomen tegen de georganiseerde misdaad dan op het vlak van corruptiebestrijding.

³² Voor 96 % van de Bulgaarse burgers die voor de recente Flash Eurobarometer 406 zijn ondervraagd, is dit een belangrijk probleem.

³³ Technisch verslag, punt 6.1.

³⁴ In een recente zaak waarbij een getuige in een tot de verbeelding sprekende zaak werd vermoord, had de getuige geweigerd deel te nemen aan een getuigenbeschermingsprogramma.

resultaten te boeken. Er is een gering aantal definitieve veroordelingen uitgesproken en er zijn enkele aanwijzingen dat de procedures zijn versneld. Hun optreden wordt evenwel belemmerd door een niet gerichte toekenning van taken en de zeer formalistische bepalingen van het Wetboek van strafvordering. De procureur-generaal heeft in november voorstellen ingediend om enkele van deze pijnpunten aan te pakken.

Ondanks aanzienlijke inspanningen lijken de verbeurdverklaring en inbeslagname van activa nog steeds niet voldoende gericht te zijn tegen georganiseerde misdaadbendes. Wanneer snel moet worden opgetreden, kan het parket tijdelijke bevrozingsmaatregelen nemen en brengt het parket de commissie voor de verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen hiervan op de hoogte. Ondanks het omslachtige rechtskader blijft deze commissie aanzienlijke resultaten boeken. In het laatste CVM-verslag werden vragen gesteld met betrekking tot het nieuwe rechtskader voor verbeurdverklaring³⁵ - deze struikelblokken moeten nog steeds uit de weg worden geruimd.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken beschikt over eigen capaciteiten voor forensisch onderzoek, DNA-onderzoek, ballistisch onderzoek en handtekening- en schriftonderzoek, maar voor andere vakgebieden moet een beroep worden gedaan op bij de rechtbanken geaccrediteerde deskundigen, hetgeen vragen oproept over beschikbaarheid, deskundigheid, kosten en - eventueel - onpartijdigheid. Bulgarije beschikt niet over een pool van deskundigen of een soortgelijk instrument. Waarnemers hebben gewezen op dit pijnpunt als een mogelijke reden waarom zaken vastlopen in de rechtbank³⁶.

De nieuwe Bulgaarse regering heeft haar voornemen bekendgemaakt om het onderzoek naar de georganiseerde misdaad uit het mandaat van het Staatsagentschap voor Nationale Veiligheid te schrappen, waarmee de controversiële fusie in 2013 tussen het voormalige politiedirectoraat met betrekking tot de georganiseerde misdaad - GDBOP - en het Staatsagentschap voor Nationale Veiligheid werd teruggedraaid³⁷. De vorige hervorming op dit vlak had tot gevolg dat de werkzaamheden op het vlak van de georganiseerde misdaad gedurende verscheidene maanden onderbroken waren, inclusief de samenwerking met de veiligheidsdiensten van andere lidstaten. Er is bezorgdheid geuit over het feit dat een soortgelijke nieuwe reorganisatie van de diensten die verantwoordelijk zijn voor het onderzoek naar de georganiseerde misdaad het risico loopt uit te draaien op een soortgelijke onderbreking. De regering heeft duidelijk gesteld dat zij zich hiervan bewust is en maatregelen zal nemen om de overgang te vergemakkelijken.

3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Sedert het laatste verslag van de Commissie in januari 2014 is er op het vlak van de justitiële hervorming geringe vooruitgang geboekt. Wat betreft de strijd tegen corruptie en de georganiseerde misdaad, zijn er weinig concrete vorderingen gemaakt. Het feit dat in de periode waarop dit verslag betrekking heeft, drie verschillende regeringen aan de macht waren en de impasse in het parlement hebben duidelijk geresulteerd in gebrek aan vastberadenheid bij het aanpakken van de hervormingen. De hoeksteen om vooruitgang te kunnen boeken bij de hervormingen is de pijnpunten te erkennen en maatregelen vast te stellen om de problemen

³⁵ COM(2014) 35 final, blz. 8.

³⁶ Technisch verslag, punt 6.1.

³⁷ COM(2014) 35 final, blz. 8.

te verhelpen. De huidige regering heeft een belangrijke stap gezet met de goedkeuring van een strategie voor justitiële hervorming die met een indrukwekkende precisie is uitgestippeld. Er zijn ook aanwijzingen dat de te verrichten analyse van de bestaande maatregelen voor corruptiebestrijding een nuttige bijdrage zal leveren voor de overwegingen inzake een toekomstige strategie. In een volgende fase zou moeten blijken dat de hervorming een echte beleidsprioriteit is door spoedig werk te maken van deze regelingen, een consensus tot stand te brengen en specifieke acties af te bakenen met duidelijke tijdschema's en vervolgens te zorgen voor de tenuitvoerlegging. Hiervoor is een wijziging in de politieke cultuur noodzakelijk en moet de wil aanwezig zijn om deze vraagstukken bovenaan de agenda te plaatsen.

In sommige essentiële instellingen zijn veranderingen op bestuurlijk gebied voortgezet, hetgeen de inspanningen moet ondersteunen om de hervormingen om te zetten in concrete veranderingen. Naast een versnelde uitvoering van de hervorming, overeenkomstig hetgeen in de strategie is uitgestippeld, zou het vertrouwen in de deskundigheid en de vastberadenheid van de autoriteiten kunnen worden bevorderd door een meer systematische en professionele gegevensverzameling en meer transparantie over de openbaarmaking van informatie.

De geloofwaardigheid van de gemaakte vorderingen hangt ook af van de reactie op specifieke gebeurtenissen en de vooruitgang die in specifieke zaken wordt geboekt. In eerdere CVM-verslagen is opgemerkt hoe de wantrouwende houding van de burgers ten aanzien van de hervormingen is aangewakkerd door controverses op het vlak van transparantie en verdienste bij gerechtelijke benoemingen of de reactie op overtredingen zoals het onderduiken van veroordeelde criminelen of kennelijke tekortkomingen bij de lukrake toewijzing van rechtszaken. In dergelijke gevallen blijven de Bulgaarse autoriteiten blijf geven van een gebrek aan overtuiging, waardoor de twijfel over de onafhankelijkheid van het gerecht verder wordt aangewakkerd. Het blijft zo dat het aantal definitieve veroordelingen bij zaken van corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad zeer laag blijft. Deze tekortkomingen op het vlak van de concrete veranderingen zijn ook grotendeels verantwoordelijk voor het aanhoudende wantrouwen van de Bulgaren ten aanzien van de hervormingen, zoals ook blijkt uit de opiniepeilingen³⁸.

De Commissie nodigt Bulgarije uit om op de volgende terreinen actie te ondernemen.

1. Onafhankelijkheid, verantwoordingsplicht en integriteit van het justitieel apparaat

In de strategie voor justitiële hervorming zitten heel wat voorstellen om de tekortkomingen op dit vlak aan te pakken. Dergelijke maatregelen moeten gepaard gaan met het besef dat de geloofwaardigheid van het systeem staat of valt met de bereidheid van de overheid om de objectiviteit zo groot mogelijk te maken en overtredingen krachtig aan te pakken.

- De hervorming van de organisatie van de Hoge Raad van Justitie voortzetten, waarbij de beroepsverenigingen en andere belanghebbenden worden betrokken en ook wordt vooruitgekeken naar de procedures voor de volgende verkiezingen voor de Hoge Raad van Justitie, die zal resulteren in een Hoge Raad van Justitie die vertrouwen kan afdwingen;
- objectieve normen voor verdienste, integriteit en transparantie hanteren bij benoemingen bij de rechterlijke macht, ook voor posten op hoog niveau, en deze benoemingen tijdig

³⁸ Flash Eurobarometer 406.

doorvoeren. Integriteitskwesities zijn bijzonder belangrijk en degenen die verantwoordelijk zijn voor de benoemingen, moeten bewijzen dat bij vragen wordt opgetreden;

- snel de impasse doorbreken met betrekking tot de benoeming op de post van hoofdinspecteur;
- de beveiliging van het systeem voor het lukraak toewijzen van zaken verbeteren en de lopende modernisering van het systeem versnellen. Streng en onpartijdig onderzoek verrichten naar alle gevallen waarin het vermoeden bestaat dat mogelijk met het systeem wordt geknoeid.

2. Hervorming van het justitiële stelsel

De strategie voor justitiële hervorming vormt een solide basis voor toekomstige maatregelen. In de discussie die naar aanleiding van deze strategie is ontstaan, hebben organen zoals het parket-generaal op een constructieve manier gereageerd.

- De nieuwe door de regering goedgekeurde strategie voor justitiële hervorming, alsook de gedetailleerde voorstellen van het openbaar ministerie ten uitvoer leggen;
- de punten van zorg in het strafwerkboek aanpakken die dringend moeten worden verbeterd om meer resultaten te boeken in de strijd tegen de corruptie en de georganiseerde misdaad;
- overeenstemming bereiken over een gedetailleerd tijdsbestek waarbinnen op langere termijn kan worden nagedacht over de essentiële doelstellingen van een nieuw strafwetboek.

3. Efficiency van het rechtsstelsel

De Hoge Raad van Justitie heeft een aantal belangrijke beheersmaatregelen genomen, die nu ook een grondig vervolg moeten krijgen.

- Bepalen welke methode moet worden gebruikt bij de beoordeling van de werkdruk van magistraten en rechtbanken en de voornaamste belanghebbenden raadplegen om het gerechtelijk apparaat op een objectieve grondslag te kunnen hervormen (waarbij indien nodig de Hoger Raad van Justitie worden losgekoppeld van andere overheidsdiensten);
- duidelijke procedures, normen en strafmaten handhaven om te zorgen voor samenhangende beslissingen in tuchtzaken;
- dichten van lacunes in de efficiënte uitvoering van rechterlijke beslissingen, zoals onderduiken om een gevangenisstraf te ontlopen of nalaten financiële sancties toe te passen die door de rechter zijn opgelegd;
- concrete vooruitgang boeken op het vlak van e-justitie om de rechtsgang te verbeteren.

4. Corruptie

De komende evaluatie van de Bulgaarse strategie voor corruptiebestrijding moet voorzien in een nuttige analyse van de problemen waarmee Bulgarije wordt geconfronteerd. Hiermee wordt bijgedragen tot de totstandkoming van een nieuwe strategie en wordt de aanzet gegeven tot concrete maatregelen waarmee de problemen kunnen worden aangepakt, zowel op het vlak van preventie als daadwerkelijke vervolging.

- Aan één instelling de bevoegdheid en de autonomie toevertrouwen om de activiteiten op het vlak van corruptiebestrijding te coördineren en te handhaven; een uniforme reeks

minimumnormen vastleggen voor de overheidssector op het vlak van controleorganen, risicobeoordeling en rapportageverplichtingen;

- een robuuste strategie voor corruptiebestrijding ontwikkelen, te beginnen met de bekendmaking van de analyse van de tekortkomingen van de huidige strategie;
- ervoor zorgen dat de in juli 2014 goedgekeurde strategie voor overheidsopdrachten met vastberadenheid wordt opgevolgd;
- de benoemingsprocedures voor de resterende leden van de commissie voor de preventie en de vaststelling van belangenconflicten afronden en de wetswijzigingen met betrekking tot de wet inzake belangenconflicten tot stand brengen;
- nagaan hoe de vermogensverklaringen beter kunnen worden benut (bv. op basis van risicobeoordelingen gerichte controles uitvoeren);
- de capaciteit van de parketten versterken om corruptie op hoog niveau te vervolgen;
- toezien op de vooruitgang die wordt geboekt bij de behandeling van corruptiezaken en maatregelen uitstippelen en uitvoeren om te voorkomen dat met procedurele mazen in de regelgeving de rechtsgang kan worden belemmerd.

5. Georganiseerde misdaad

Het blijft evenwel zo dat het grote aantal niet afgehandelde zaken en het geringe aantal voorbeelden waarbij er wel vooruitgang is geboekt, een schaduw werpen over de werkzaamheden om de georganiseerde misdaad aan te pakken en de professionaliteit van de wetshandhavers op dit vlak te verbeteren.

- De noodzakelijke voorwaarden tot stand brengen om ervoor te zorgen dat de gespecialiseerde rechtbank voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad en het aan deze rechtbank verbonden parket in staat zijn om zich toe te spitsen op ophefmakende, complexe zaken;
- toezien op de vooruitgang die wordt geboekt bij de behandeling van zaken rond de georganiseerde misdaad op hoog niveau en maatregelen uitstippelen en uitvoeren om te voorkomen dat met procedurele mazen in de regelgeving de rechtsgang kan worden belemmerd;
- ervoor zorgen dat wordt voorzien in de noodzakelijke waarborgen om te voorkomen dat prominente verdachten zich aan het gerecht onttrekken of erin slagen uit criminele activiteiten verkregen vermogen te verbergen voordat de rechtbanken een definitief vonnis hebben geveld, met een duidelijke toewijzing van verantwoordelijkheid bij tekortkomingen;
- ervoor zorgen dat wijzigingen aan de structuren die betrokken zijn bij het onderzoek naar de georganiseerde misdaad op zodanige wijze worden uitgevoerd dat de operationele continuïteit gewaarborgd blijft.