



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 18.7.2012
COM(2012) 411 final

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

**over de vooruitgang van Bulgarije in het kader van het mechanisme voor samenwerking
en toetsing**

{SWD(2012) 232 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de vooruitgang van Bulgarije in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing

I. Het mechanisme voor samenwerking en toetsing: Bulgarije ondersteunen bij de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad

In de aanloop naar de toetreding van Bulgarije tot de EU in 2007 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. Om Bulgarije daarin te ondersteunen en de vooruitgang te volgen, werd er een kader opgezet, namelijk het mechanisme voor samenwerking en toetsing¹. Er werden zes ijkpunten vastgesteld, gaande van de onafhankelijkheid en de verantwoordingsplicht van het justitieel apparaat en de transparantie en efficiency daarvan, tot het onderzoeken van corruptie op hoog niveau en corruptie bij alle overheden, en de bestrijding van de georganiseerde misdaad. De beschikking voorziet erin dat de Commissie regelmatig verslag uitbrengt en dat het mechanisme in werking blijft totdat de doelstellingen zijn bereikt en aan alle zes ijkpunten is voldaan².

Vandaag wordt in dit verslag beoordeeld of de doelstellingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing na vijf jaar zijn bereikt. Deze beoordeling is gebaseerd op de analyse die is opgenomen in het bijgaande technische verslag en waarin wordt vastgesteld wat tot dusver bereikt is en wat nog moet worden uitgevoerd. Het werk, de wetgeving, de ingevoerde instrumenten en de daaruit volgende resultaten van de voorbije vijf jaar komen erin aan bod. In de loop van die vijf jaar verliep de vooruitgang soms snel, maar er waren soms ook tegenslagen. Op sommige momenten was er actieve samenwerking, op andere momenten bestond er weerstand tegen het mechanisme voor samenwerking en toetsing, met tegenwerking tot gevolg. Globaal genomen is de Commissie ervan overtuigd dat het mechanisme voor samenwerking en toetsing een grote bijdrage heeft geleverd aan de hervormingen in Bulgarije. In dit verslag wordt nagegaan of de hervormingen duurzaam en onomkeerbaar zijn, en of de eigen verantwoordelijkheid voldoende sterk ingebed is om de hervormingen op koers te houden.

De onderlinge afhankelijkheid in de Europese Unie is tegenwoordig zeer groot. Het beginsel van de rechtsstaat is een van de fundamentele waarden van de EU en er bestaat een sterk gemeenschappelijk belang bij, wat verklaart waarom de Bulgaarse publieke opinie hieraan

¹ Conclusies van de Raad van Ministers, 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 Ook is voorzien in de mogelijkheid van een vrijwaringsmechanisme, maar hierop is geen beroep gedaan.

veel belang hecht³. Uit een Eurobarometer-enquête is gebleken dat 96 % van de Bulgaren van mening is dat corruptie en georganiseerde misdaad een groot probleem zijn voor hun land, en 92 % antwoordt hetzelfde in verband met de tekortkomingen van het justitiële stelsel. Uit dezelfde enquête bleek ook dat 76 % van de Bulgaren van mening is dat de EU een rol moet spelen in het aanpakken van deze problemen⁴.

Het mechanisme voor samenwerking en toetsing stelt aan Bulgarije geen strengere eisen dan aan de andere lidstaten. Het doel is Bulgarije te helpen te voldoen aan dezelfde normen als de andere lidstaten, en 78 % van de Bulgaren is het eens met die doelstelling⁵. Bij de beoordeling van de resultaten die Bulgarije sedert de toetreding heeft bereikt, is de situatie in andere lidstaten een belangrijke factor. In dit verslag maakt de Commissie gebruik van referentiepunten en vergelijkende indicatoren wanneer die voorhanden zijn⁶. Om de vooruitgang in Bulgarije te vergelijken met de situatie in andere lidstaten, heeft de Commissie een beroep gedaan op senior deskundigen uit de voornaamste beroepsgroepen die zich met deze vraagstukken bezighouden⁷.

Sedert 2007 heeft de EU-begroting via de structuurfondsen ongeveer 41 miljoen euro ter beschikking gesteld om de hervorming van het justitiële stelsel te ondersteunen. Midden 2012 zijn er 25 projecten met een begroting van 13,6 miljoen euro goedgekeurd op gebieden als opleiding, personeelsontwikkeling, capaciteitsopbouw en technische bijstand. Daarnaast hebben verschillende lidstaten Bulgarije bijgestaan door middel van bilaterale projecten met betrekking tot alle aspecten van de hervorming van het justitiële stelsel, met inbegrip van hervorming van de politie, en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad⁸.

II. Analyse van de vooruitgang in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing in 2007-2012

Uit de globale beoordeling van de Commissie van de vooruitgang in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing sedert de toetreding van Bulgarije blijkt dat er in de basiswetgeving belangrijke vooruitgang is geboekt. Op belangrijke momenten heeft de Bulgaarse regering blij gegeven van een sterke politieke wil om diepgaande en duurzame hervormingen door te voeren. Vandaag moet worden gekeken waar er nog strategische leemten bestaan en is de taak om de uitvoering efficiënt te doen verlopen. In de Bulgaarse samenleving is de vastberadenheid om de in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing afgesproken hervormingen in praktijk te brengen, niet altijd even groot geweest: er is een meer samenhangende uitvoering nodig om afzonderlijke maatregelen op elkaar af te stemmen. Als de hervormingen een duidelijkere koers zouden volgen, zouden de duurzaamheid en de onomkeerbaarheid van het proces beter gegarandeerd zijn.

³ De conclusies van de Europese Raad van 28 en 29 juni omvatten een verbintenis van de EU in het kader van het pact voor groei en banen om de gerechtelijke achterstand aan te pakken teneinde de overheidsadministratie te moderniseren (conclusies van de Europese Raad van 29 juni 2012, blz. 8).

⁴ Enquête uitgevoerd door de Commissie in mei 2012 in Bulgarije (Flash Eurobarometer 351 over het mechanisme voor samenwerking en toetsing voor Bulgarije en Roemenië, zie http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

⁵ Flash Eurobarometer 351.

⁶ Referentiepunten zoals onder andere vastgesteld door de Raad van Europa, de OESO en VN-agentschappen.

⁷ In 2012 werd een beroep gedaan op senior deskundigen uit Frankrijk, Duitsland, Ierland, Polen, Spanje, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk.

⁸ Zie het technisch verslag, blz. 36.

Sedert 2007 heeft Bulgarije verschillende belangrijke wettelijke en constitutionele hervormingen doorgevoerd. Hoewel die hervormingen onvolledig zijn, zijn er belangrijke en soms innovatieve structuren opgezet, waarmee een gespecialiseerde aanpak van de bestaande problemen wordt aangemoedigd. Belangrijke instellingen als de Hoge Raad van Justitie en de daarbij behorende inspectiedienst functioneren nu. Dankzij grote investeringen in de structuren voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad konden er bij het gerecht en de politie gespecialiseerde organen worden opgericht. Daarnaast zijn er belangrijke maatregelen genomen om het wettelijk kader voor verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen en samenwerking met andere lidstaten te verbeteren.

Het potentieel van dit kader wordt echter nog niet volledig benut. De Hoge Raad van Justitie heeft ruime bevoegdheden gekregen om het justitiële apparaat te beheren en te leiden, maar heeft die niet gebruikt om het beroep invulling te geven op basis van verdienste en integriteit, of om het gerecht samenhangend en onafhankelijk te maken en het vertrouwen van het publiek te doen groeien.

Het beleid volgt geen duidelijke koers en dat belemmert de vooruitgang. Veel instellingen hebben nuttige maatregelen genomen. Maar omdat die maatregelen tot de betrokken instellingen beperkt blijven en er geen gecoördineerde aanpak wordt gevolgd, blijven er vragen bestaan over de koers van de hervormingen. In de vijf jaar na de invoering van het mechanisme voor samenwerking en toetsing hebben de verschillende regeringen en parlementen andere klemtonen gelegd en zich niet altijd even hard ingezet om resultaten te behalen. In 2010 werd een actieplan voor de justitiële hervorming goedgekeurd. Grondbeginselen, zoals de onafhankelijkheid van het gerecht, zijn niet altijd volledig geëerbiedigd. Omdat er geen samenhang is, heeft het hervormingsproces niet de nodige dynamiek gekregen om een vast onderdeel van de ontwikkeling van Bulgarije te worden.

Die conclusie wordt versterkt door het feit dat veel belangrijke maatregelen er pas lijken te zijn gekomen onder druk van buitenaf. Het mechanisme voor samenwerking en toetsing heeft een centrale rol gespeeld in dit proces en wordt als zodanig door de Bulgaarse publieke opinie erkend⁹. Het heeft geholpen om de hervormingen aan de gang te houden wanneer die onder druk kwamen te staan, en om veranderingen aan te moedigen die de moed vergen om aan gevestigde belangen te raken. Dat er nog altijd druk van buitenaf nodig is, doet de vraag rijzen of de veranderingen wel duurzaam en onomkeerbaar zijn.

Om te voldoen aan de ijkpunten die zijn vastgesteld in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, zijn eigen verantwoordelijkheid en uitvoering uiterst belangrijk, want zij bepalen of de hervormingen op de lange termijn duurzaam en onomkeerbaar zijn. De benoeming en het werk van de nieuwe Hoge Raad van Justitie en van de nieuwe procureur-generaal zullen een van de indicatoren zijn van de duurzaamheid van de hervormingen.

II.1 De justitiële hervorming in de periode 2007-2012

⁹ Deze conclusies sluiten aan bij de perceptie van de bevolking: 71 % van de deelnemers aan de Eurobarometer-enquête was van mening dat het EU-optreden via het mechanisme voor samenwerking en toetsing een positief effect had op het aanpakken van de tekortkomingen van het justitiële stelsel. Met betrekking tot corruptie was dat 67 % en met betrekking tot de georganiseerde misdaad was dat 65 %. Tegelijkertijd is een meerderheid van mening dat de situatie op deze twee gebieden de afgelopen vijf jaar niet veranderd of zelfs verslechterd is (Flash Eurobarometer 351).

IJkpunt 1: wijziging van de grondwet om alle dubbelzinnigheid weg te nemen ten aanzien van de onafhankelijkheid en verantwoordingsplicht van het justitieel apparaat.

IJkpunt 2: zorgen voor een transparanter en efficiënter verloop van de justitiële procedures door goedkeuring en toepassing van een nieuwe wet inzake het justitiële stelsel en het nieuwe wetboek van burgerlijke rechtsvordering. Verslag uitbrengen over het effect van deze nieuwe wetten en de nieuwe wetboeken van strafvordering en administratieve rechtspraak, met name wat het vooronderzoek betreft.

IJkpunt 3: voortzetten van de hervorming van het justitieel apparaat ter bevordering van professionalisme, verantwoording en efficiency. Beoordelen van de effecten van de hervorming en jaarlijks publiceren van de resultaten.

Bulgarije heeft bij toetreding toegezegd de onafhankelijkheid, de verantwoordingsplicht en de integriteit van het gerecht te vergroten en te zorgen voor een efficiëntere, samenhangendere en transparantere rechtsgang. Om zulke uitgebreide hervormingsdoelstellingen te kunnen bereiken, moest de wetgeving worden gewijzigd, moesten de structuren en het personeelsbestand van het justitiële apparaat worden hervormd en moesten de justitiële procedures en werkmethode worden verbeterd. Ook was er een attitudeverandering nodig bij de magistraten en andere actoren van het justitiële stelsel. Om al deze hervormingen door te voeren, moest zowel het parlement als de uitvoerende en de rechterlijke macht zich inzetten en de maatschappelijke organisaties hun steun toezeggen.

Sedert 2007 heeft Bulgarije belangrijke fundamenteën gelegd om zijn verbintenissen ten aanzien van de EU te kunnen nakomen. Onmiddellijk na de toetreding werd een reeks belangrijke maatregelen genomen: grondwetswijzigingen, een nieuwe wet inzake het justitiële stelsel, een nieuw wetboek van burgerlijke rechtsvordering, een nieuw wetboek inzake administratieve rechtspraak en wijzigingen van het wetboek van strafvordering. In het jaar na de toetreding werden ook nieuwe justitiële instellingen opgericht. Er werd een onafhankelijke inspectiedienst van justitie opgericht en er trad een nieuwe Hoge Raad van Justitie aan, die verregaande verantwoordelijkheden kreeg voor het beheer van het justitiële stelsel¹⁰, waaronder het personeelsbeleid en daarmee gepaard gaande de benoemingen, bevorderingen en beoordelingen en de toewijzing van personeelsleden. De Hoge Raad kreeg ook disciplinaire bevoegdheid en moet derhalve de verantwoordingsplicht en de integriteit van het gerecht bewaken en ervoor zorgen dat de justitiële werkmethode aan de strengste professionele normen voldoen¹¹. Als drager van deze verantwoordelijkheden werd de Hoge Raad de belangrijkste actor van de uitvoering van de hervorming van het justitiële stelsel.

Bulgarije heeft resultaten bereikt in de uitvoering van dit nieuwe wettelijke en institutionele kader. Voor het eerst zijn rechtbanken en aanklagers aan onafhankelijke controles onderworpen, zijn er aanbevelingen gedaan in verband met het beheer van de rechtbanken en justitiële werkmethode en wordt er in tuchtzaken een strengere aanpak gevolgd. Daarnaast heeft Bulgarije de procedurele wetboeken in de drie rechtstakken verbeterd en beginnen de justitiële werkmethode te verbeteren.

¹⁰ De Hoge Raad van Justitie is gestructureerd zoals in de grondwet is vastgelegd (zie het technisch verslag blz. 4, voetnoot 6).

¹¹ De Hoge Raad van Justitie wordt hierin bijgestaan door de inspectiedienst, de voorzitters van de rechtbanken en door het Nationaal Instituut voor Justitie, dat de opleidingen van rechters verzorgt.

Deze inspanningen hebben echter niet geleid tot aanzienlijke verbeteringen in de verantwoordingsplicht en de efficiency van het justitiële apparaat. Gerechtelijke procedures duren vaak buitengewoon lang¹². In tuchtzaken wordt geen samenhangende aanpak gevolgd en veel belangrijke zaken konden niet worden beëindigd of leidden niet tot afschrikkende resultaten. De beoordelingen, bevorderingen en benoemingen binnen het justitiële apparaat zijn nog niet transparant en vinden niet plaats op grond van objectieve en op verdienste gebaseerde criteria. Er is nog altijd geen breed personeelsbeleid waarmee het aantal personeelsleden en de werklast op elkaar kunnen worden afgestemd. De maatregelen om de justitiële werkmethoden te verbeteren lijken vaak oppervlakkig en hebben nog geen concreet effect gehad op de resultaten in belangrijke zaken. Er kunnen nog altijd vraagtekens worden geplaatst bij de onafhankelijkheid van het justitiële apparaat.

Sommige van deze zwakke punten zijn het gevolg van het feit dat de wet niet goed wordt toegepast, maar zij weerspiegelen ook de belangrijke structurele, procedurele en organisatorische zwakke punten binnen de Hoge Raad van Justitie en bij het openbaar ministerie. De komende verkiezingen voor de Raad dit najaar en de verkiezing van een nieuwe procureur-generaal en een nieuwe voorzitter van het Hof van Cassatie zijn voor Bulgarije cruciaal om te laten zien dat het de hervorming van het justitiële stelsel wil voortzetten.

De structuren die voor het justitiële stelsel zijn ingevoerd, kunnen worden gebruikt om de hervormingen de nodige dynamiek te geven, het vertrouwen van het grote publiek in het gerecht te vergroten en de efficiency en de verantwoordingsplicht te garanderen. Op die manier zou het justitiële stelsel het juiste evenwicht kunnen vinden tussen efficiency, verantwoordingsplicht, integriteit en onafhankelijkheid. De Hoge Raad van Justitie en het openbaar ministerie zullen zich echter meer moeten inzetten hiervoor en moeten laten zien dat zij sterk genoeg zijn om aan gevestigde belangen te raken.

De betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en beroepsverenigingen van magistraten bij de hervorming van het justitiële stelsel is een belangrijk resultaat sedert 2007. De Bulgaarse autoriteiten zouden deze bronnen beter moeten benutten, de samenwerking met buitenlandse partners moeten intensiveren en alle belangrijke actoren moeten samenbrengen om tot een gemeenschappelijk engagement voor hervorming te komen.

Onafhankelijkheid, verantwoordingsplicht en integriteit van het gerecht

De grondwetswijzigingen van februari 2007 stelden het kader vast voor de onafhankelijkheid van het justitiële apparaat in Bulgarije. Volgens de grondwet heeft het justitiële stelsel aanzienlijke autonomie op beheersvlak. De grondwet bedeeft echter ook een grote rol toe aan de politieke instellingen: de helft van de verkozen leden van de Hoge Raad van Justitie en alle justitiële inspecteurs worden verkozen door het parlement¹³, wat echter een punt van kritiek is

¹² Uit statistieken van het Europees Hof voor de rechten van de mens blijkt dat van alle EU-lidstaten Bulgarije het grootste aantal arresten van het Hof heeft waarin nog niet tot tenuitvoerlegging is overgegaan. Voor een groot deel betreffen deze arresten de buitensporige lengte van strafprocedures en het ontbreken van een doeltreffende voorziening in rechte. Daarnaast betreffen deze arresten inefficiënte onderzoeken en een buitensporig gebruik van vuurwapens door de politie (Raad van Europa, Overzicht van de tenuitvoerlegging van de arresten en uitspraken van het Europees Hof voor de rechten van de mens, jaarverslag 2011:
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf

¹³ De leden van het parlementaire quorum van de Hoge Raad van Justitie worden verkozen bij gewone meerderheid, terwijl de inspecteurs worden verkozen bij tweederdemeerderheid.

voor de commissie van Venetië van de Raad van Europa¹⁴. Lekenrechters kunnen een beslissende stem hebben in beslissingen van de rechtbanken, maar worden door de plaatselijke politici benoemd¹⁵. In de eerdere verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing is reeds gewezen op de kwestie van benoemingen en beoordelingen op basis van verdienste¹⁶.

Die bezorgdheid is gerechtvaardigd gebleken, aangezien een aantal belangrijke benoemingen in het justitiële apparaat door het parlement en door de Hoge Raad van Justitie niet voldoende transparant en objectief zijn verlopen en er geruchten waren over politieke inmenging¹⁷. De onafhankelijkheid was ook in het geding nadat politici verschillende keer rechtstreeks kritiek hadden geuit op individuele rechters en nadat de Hoge Raad van Justitie de voorzitter van de Unie van rechters uit de rechterlijke macht had gezet¹⁸. De Hoge Raad van Justitie heeft geen duidelijke maatregelen genomen om de justitiële onafhankelijkheid in die zaken te beschermen. Dit wekt de indruk dat de scheiding der machten niet wordt geëerbiedigd, met alle gevolgen aanden voor het vertrouwen van het publiek in het gerecht.

Nochtans werden met de grondwetswijzigingen van 2007 en de goedkeuring van een herziene wet inzake het justitiële stelsel in datzelfde jaar de fundamentele gelegd voor een degelijk beleid inzake integriteit en verantwoordingsplicht voor het justitiële stelsel. De onschendbaarheid van magistraten werd beperkt tot de uitvoering van hun ambt en er werd een onafhankelijke inspectiedienst opgericht. In 2009 keurde Bulgarije een gedragscode voor magistraten goed en werd er binnen de Hoge Raad van Justitie een centraal integriteitscomité opgericht¹⁹. Ingevolge wetswijzigingen van 2010 werden integriteitsbeoordelingen een verplicht onderdeel van loopbaanontwikkeling en bevordering binnen het justitiële apparaat en werden er plaatselijke structuren voor integriteit en beoordeling opgericht. Het resultaat was dat er voor het eerst echte tuchtrechtelijke activiteiten plaatsvonden binnen het Bulgaarse justitiële apparaat²⁰.

De meeste tuchtzaken werden gestart naar aanleiding van controles van de inspectiedienst, die in 2008 operationeel werd. Daarnaast heeft de inspectiedienst zijn standpunten inzake disciplinaire aangelegenheden actief verdedigd binnen de Hoge Raad van Justitie. In 2009

¹⁴ Zie het technisch verslag, blz. 5 en voetnoot 7.

¹⁵ Zie het technisch verslag, blz. 18.

¹⁶ Zie het technisch verslag, blz. 18.

¹⁷ In de verslagen van de Commissie over het mechanisme voor samenwerking en toetsing van 20 juli 2011 (COM(2011) 459 definitief, blz. 4) en 8 februari 2012 (COM(2012) 57 final, blz. 2) zijn in dit verband vraagtekens geplaatst bij de transparantie en objectiviteit van de benoemingen van senior leden van het justitiële apparaat (zie technisch verslag, blz. 6 en 14).

¹⁸ Na beschuldigingen van inmenging en partijdigheid in zaken met betrekking tot georganiseerde misdaad door een lid van de regering, deden rechters van de rechtbank van Sofia in februari een beroep op de Hoge Raad van Justitie om de justitiële onafhankelijkheid te beschermen en de feiten in die zaak vast te stellen. De beschuldigde rechter diende ook een klacht in wegens laster. De rechter is vervolgens op 12 juli door de Hoge Raad van Justitie ontslagen uit de rechterlijke macht, omdat de motivering in een rechtszaak vertraging had opgelopen. Dit leidde bij verschillende rechtbanken tot werkonderbrekingen en protesten. Ook heel wat magistraten van het Hof van Cassatie namen hieraan deel.

¹⁹ De door de Commissie geraadpleegde onafhankelijke deskundigen spraken echter hun bezorgdheid uit over het gebrek aan scheiding van de taken binnen de Raad (zie het technisch verslag, blz. 13, voetnoot 49).

²⁰ Vóór 2007 en voor de oprichting van een onafhankelijke inspectiedienst werden er zo goed als nooit tuchtmaatregelen genomen. Tussen oktober 2007 en december 2011 rondde de Hoge Raad van Justitie in totaal 179 tuchtzaken af. Het aantal sancties steeg van 15 in 2008 en 24 in 2009 tot 34 in 2010. In 2011 daalde het aantal sancties opnieuw tot 13.

kreeg de inspectiedienst het recht beroep aan te tekenen tegen beslissingen in tuchtzaken. De inspectiedienst doet gedetailleerde aanbevelingen aan de voorzitters van rechtbanken. De controleactiviteiten van de inspectiedienst vormen een positieve bijdrage aan de verbetering van de tucht binnen het justitieel apparaat en van de verantwoordingsplicht, aangezien die activiteiten voordien gewoonweg niet bestonden²¹. Anderzijds heeft de inspectiedienst geen voorstellen gedaan om de systematische tekortkomingen in de verantwoordingsplicht en de justitiële werkmethoden te verhelpen. Zo doet de inspectiedienst geen aanbevelingen in verband met het systeem van toewijzing op basis van toeval of om belangrijke en systematische tekortkomingen in de justitiële werkmethoden te corrigeren²².

Uit de disciplinaire activiteiten sedert 2007 blijkt een zekere soepelheid en terughoudendheid om ernstige zaken, voornamelijk in verband met integriteit, aan te pakken. Pas na grote druk van de publieke opinie werd er in twee symbooldossiers met betrekking tot beïnvloeding van het gerecht tot vervolging overgegaan²³. Dat beslissingen in tuchtzaken met succes bij het Administratief Hooggerechtshof worden aangevochten, wijst op zwakke punten in de rechtspraak van het Hof, in de tuchtprocedures van de Hoge Raad van Justitie of in de wet. Die zwakke punten zouden moeten worden geanalyseerd en gecorrigeerd. Het openbaar ministerie heeft in die zaken niet systematisch een onderzoek ingesteld naar de betrokken magistraten en ook het feit dat er geen strafrechtelijke vervolging werd ingesteld, zou moeten worden aangepakt. Dit hangt samen met het feit dat het justitiële apparaat globaal genomen maar povere resultaten behaalt bij het vervolgen van corruptiezaken binnen zijn eigen rangen²⁴.

Globaal genomen is de tuchtrechtspraak niet samenhangend. Bulgarije is er ook niet in geslaagd integriteit op een passende manier in te voeren in het bevorderings- en beoordelingssysteem van het justitieel apparaat, ondanks de wijzigingen van de wet inzake het justitiële stelsel van 2010. De controles van de integriteit zijn louter formeel gebleven en hebben weinig preventief effect. Het zijn vaak ngo's die informatie daarover openbaar maken. Verschillende benoemingen van hogere magistraten in die periode waren onvoldoende transparant en er blijven geruchten circuleren over politieke inmenging en gebrek aan integriteit²⁵. Omdat de leidinggevenden van het gerecht er niet in slagen een degelijke strategie voor corruptiebestrijding vast te stellen en uit te voeren²⁶, zijn delen van het gerecht vervreemd geraakt en heeft het grote publiek op dit punt nog altijd niet veel vertrouwen in het gerecht²⁷.

²¹ De inspectiedienst voerde periodieke en onaangekondigde controles uit van het beheer van plaatselijke rechtbanken en aanklagers, gaf follow-up aan klachten en onderzocht ook specifieke problemen, zoals de vertragingen. In 2011 had de inspectiedienst een volledige beoordeling van alle districten uitgevoerd.

²² Zie het technisch verslag, blz. 7.

²³ In een van die twee zaken werden alle tuchtsancties vernietigd door het Administratief Hooggerechtshof (zie het technisch verslag, blz. 14-15).

²⁴ Dit kwam reeds aan bod in verschillende verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing (zie COM(2011) 459 definitief, blz. 4, en COM(2012) 57 final, blz. 2-3).

²⁵ Bij de benoemingen van de voorzitters van verschillende hogere rechtbanken en ook van sommige leden van het Hoge Raad van Justitie werden bij de inspectiedienst van de Hoge Raad van Justitie vragen gesteld in verband met de integriteit (zie het technisch verslag, blz. 6 en 14, en COM(2011) 459 definitief, blz. 4).

²⁶ Zo hebben de controles van de inspectiedienst van de aanpak inzake de toewijzing aan rechtbanken op basis van toeval tot dusver nog niet geleid tot concrete corrigerende maatregelen (zie het technisch verslag, blz. 7 en blz. 19).

²⁷ Bulgaren hebben de meest negatieve perceptie van corruptie bij het gerecht van alle lidstaten. In september 2011 was 76 % van alle respondenten in Bulgarije van mening dat corruptie bij het gerecht

Efficiency van de rechtsgang

De Hoge Raad van Justitie is verantwoordelijk voor het personeelsbeleid van het gerecht, waaronder aanwervingen, opleiding via het Nationaal Instituut voor justitie, regelmatige beoordelingen en bevorderingen en benoemingen van hogere magistraten. Ingevolge wetswijzigingen in 2010 kreeg de Hoge Raad van Justitie de taak de werklast te beoordelen, jurisdicties te wijzigen, middelen een nieuwe bestemming te geven en zo nodig rechtbanken te sluiten. De Hoge Raad van Justitie beschikt dus over alle nodige bevoegdheden om het personeel en de justitiële structuren te beheren en de efficiency van de rechtsgang te verbeteren.

Sedert 2007 hebben zich verschillende problemen voorgedaan in de manier waarop de Hoge Raad van Justitie zich van deze taken heeft gekweten. Om te beginnen heeft de Hoge Raad de doelstellingen van de herziene wet inzake het justitiële stelsel niet kunnen bereiken met betrekking tot de bevorderingen. In de praktijk zorgt het systeem er niet voor dat de loopbaan van magistraten zich ontwikkelt volgens hun professionele verdiensten, of dat er naar behoren rekening wordt gehouden met het criterium integriteit. Hoewel er in de wet nieuwe beoordelingscriteria zijn vastgelegd, worden die niet gebruikt om de verschillen in prestaties weer te geven²⁸. De zwakke punten van het beoordelingssysteem hebben ook gevolgen in de bevorderingsprocedure: beslissingen tot bevordering worden vaak voor de rechtbank aangevochten²⁹.

De aanwervingen en bevorderingen verliepen niet volgens een samenhangend en voorspelbaar schema³⁰ op basis van een beoordeling van de personeelsbehoeften en een strategie om aan die behoeften te voldoen. Tussen 2009 en 2011 werden er geen bevorderingsbeslissingen genomen. Om het voortdurend hoge aantal vacatures in bepaalde rechtbanken op te lossen, werd gebruik gemaakt van detacheringen, een procedure die buiten het bevorderingssysteem valt en alleen berust op een akkoord tussen de voorzitters van de betrokken rechtbanken³¹.

Er zijn grote verschillen tussen de werkdruk bij de rechtbanken van Sofia en andere rechtbanken in het land³². Doordat de werkdruk zo uiteenloopt, doen er zich in een aantal rechtbanken ernstige vertragingen voor, voornamelijk bij het opstellen van de motiveringen van gerechtelijke beslissingen. Die vertragingen in de publicatie van motiveringen vormen een reële belemmering voor de efficiency van de rechtsgang. Daarnaast wordt de onafhankelijkheid van het gerecht in het gedrang gebracht: door de hoge werkdruk in veel rechtbanken loopt het opstellen van de motiveringen vaak vertraging op en pleegt een groot

wijdverspreid is. Die perceptie is sedert 2009 echter lichtjes verbeterd (speciale Eurobarometer-enquête nr. 374 over de perceptie van corruptie in de EU, gepubliceerd in februari 2012).

²⁸ Zie het technisch verslag, blz. 13. De Hoge Raad van Justitie heeft bijvoorbeeld erkend dat bij de beoordelingen in 2011 98 % van de magistraten als „zeer goed” werd beschouwd.

²⁹ Een bevorderingsbeslissing van de Hoge Raad van Justitie werd in mei door het Administratief Hooggerechtshof vernietigd, omdat de Hoge Raad van Justitie geen rekening had mogen houden met de academische resultaten van de kandidaat.

³⁰ Zie het technisch verslag, blz. 13, voetnoot 46.

³¹ Detacheringen staan feitelijk gelijk met bevorderingen en worden vooral gebruikt voor rechtbanken en aanklagers in Sofia. In 2011 bedroeg het totale aantal gedetacheerde rechters en aanklagers 265, terwijl er in datzelfde jaar 294 plaatsen waren voor bevordering en overplaatsing.

³² Volgens ramingen van deskundigen is de werkdruk bij de rechtbank van Sofia acht keer hoger dan bij de andere rechtbanken van eerste aanleg. Bij de regionale rechtbank van Sofia is de situatie nog erger. Het aantal hertoewijzingen van ambten blijft beperkt met gemiddeld 20 tot 30 overplaatsingen per jaar (zie het technisch verslag, blz. 14). Tot dusver is er nog niet besloten om rechtbanken volledig te sluiten en personeelsleden over te plaatsen.

aantal rechters een technische inbreuk. De beroepsverenigingen hebben aangevoerd dat die situatie de deur openzet voor willekeur, aangezien aan sommige leden sancties werden opgelegd, terwijl de inspectiedienst in andere gevallen laattijdige motiveringen heeft getolereerd³³.

Andere belangrijke voorwaarden om de rechtsgang efficiënter en samenhangender te maken, zijn efficiënte procedures en werkmethode bij politie, openbaar ministerie en rechtbanken. Sedert 2007 heeft Bulgarije de drie procedurewetboeken verbeterd, zowel op straf-, burger- als bestuursrechtelijk gebied³⁴. Hierdoor kon de politie haar onderzoeksmethoden verbeteren en kan bewijsmateriaal gemakkelijker voor de rechter worden gebruikt. Daarnaast kunnen de rechtbanken nu reserveadvocaten aanwijzen, wat het risico op vertragingen verkleint, en kan het openbaar ministerie gerechtelijke beslissingen aanvechten om ervoor te zorgen dat zaken voor verder onderzoek worden teruggestuurd. Daarnaast is Bulgarije in 2010 gestart met de voorbereiding van een nieuw strafwetboek, omdat het huidige wetboek voorbijgestreefd is en geen goed instrument is om heel wat moderne misdrijven aan te pakken, waaronder corruptie, misbruik van bevoegdheid en georganiseerde misdaad³⁵. De voorbereiding van het strafwetboek verloopt echter niet altijd even snel en de oorspronkelijke doelstelling om begin 2013 een eerste ontwerp voor publieke raadpleging klaar te hebben, is uitgesteld.

Sedert 2008 wijst de Commissie op zwakke punten in de justitiële en de onderzoeksmethoden, voornamelijk in zaken met betrekking tot corruptie op hoog niveau en zware georganiseerde misdaad³⁶. Bulgarije hield daar aanvankelijk rekening mee: de Hoge Raad van Justitie kan zaken van openbaar belang volgen, er worden opleidingsactiviteiten georganiseerd en de inspectiedienst kan controleren of rechters de procedurevoorschriften hebben nageleefd. In 2010 werden bij de hervorming van het strafprocesrecht de politieonderzoeken structureel gereorganiseerd, kreeg een veel grotere groep politieambtenaren onderzoekstaken en werd er voorzien in de nodige opleiding en uitrusting.

Dankzij die maatregelen kwamen enkele zaken sneller voor de rechter, maar in de belangrijkste zaken met betrekking tot corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad die door de Commissie werden gevolgd, zat maar weinig schot. Op grond van een gedetailleerde analyse van enkele belangrijke zaken werd in het verslag over het mechanisme voor samenwerking en toetsing van juli 2011 aanbevolen een uitgebreide analyse van de organisatiestructuren en justitiële procedures te verrichten en in samenwerking met internationale deskundigen en maatschappelijke organisaties een actieplan uit te voeren³⁷. Het is immers nodig dat de verschillende instellingen als onderdeel van een groter geheel worden beschouwd en niet langer als aparte organen die hun eigen strategieën uitvoeren. Naar aanleiding daarvan nam Bulgarije een aantal beslissingen in verband met de structuur en de organisatie van het openbaar ministerie en de manier waarop het met andere belangrijke instanties moet samenwerken. Deze maatregelen hebben nog niet geleid tot zichtbare verbeteringen in de resultaten die door het gerecht en de politie worden geboekt in zaken met betrekking tot corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad (zie hieronder). De wetshandhavingsinstanties en het gerecht zijn trouwens nog niet begonnen met een

³³ Een in dit verband genoemde zaak is in voetnoot 18 samengevat.

³⁴ In juli 2007 werd een nieuw wetboek van burgerlijke rechtsvordering aangenomen, het wetboek inzake administratieve rechtspraak werd in 2007 en 2011 gewijzigd en het wetboek van strafvordering in 2010 (zie het technisch verslag, blz. 10-12).

³⁵ Zie het technisch verslag, blz. 9.

³⁶ Zie het technisch verslag, blz. 16.

³⁷ COM(2012) 459 final, blz. 8, aanbevelingen f) en g).

uitgebreide en onafhankelijke analyse van de zwakke punten van de bestaande structuren en procedures. Bijgevolg moet het mogelijke effect van de maatregelen die Bulgarije in dit verband sedert vorige zomer heeft genomen, nog worden afgewacht.

In dit verband moet worden gewezen op het belang van samenhang van de rechtspraak. Uit een recente raadpleging bij het gerecht bleek dat de rechters het helemaal niet eens zijn over de voorwaarden waaronder vermoedelijke daders in zware strafzaken voorlopig kunnen worden aangehouden. Onenigheid over zo belangrijke kwesties is reden voor grote bezorgdheid en wijst erop dat de justitiële autoriteiten, met het Hof van Cassatie als belangrijkste actor, niet voldoende naar samenhang streven. Om de strijd van Bulgarije tegen corruptie en georganiseerde misdaad te ondersteunen, zou het Hof van Cassatie actief moeten nagaan op welke gebieden de wet niet consistent wordt uitgelegd en probleem verhelpen³⁸. Daarnaast is Bulgarije er nog niet in geslaagd alle gerechtelijke beslissingen en motiveringen in een eenvormig model te publiceren.

Hervorming van het justitiële stelsel

Als het gaat om de tekortkomingen in verband met de verantwoordingsplicht van het gerecht en de efficiency van de rechtsgang, moet er ook worden gekeken naar de instellingen die voor vooruitgang op dit gebied moeten zorgen, namelijk de Hoge Raad van Justitie en het openbaar ministerie. De Commissie heeft daarom aanbevolen die instellingen grondig te hervormen en hun organisatiestructuren en werkmethoden in verband met zware strafzaken te analyseren en te verbeteren³⁹. Hoewel er bij het openbaar ministerie enkele maatregelen zijn genomen⁴⁰, zijn deze aanbevelingen in wezen nog altijd actueel.

Nu het mandaat van de huidige Hoge Raad van Justitie bijna afgelopen is, moet er bijzondere aandacht worden besteed aan de hervorming van die instantie. De Hoge Raad van Justitie kwam nog meer in het vizier toen twee leden in 2011 ontslag namen omdat zij ontgoocheld waren over het onvermogen van de Hoge Raad om concrete verbeteringen te realiseren op het gebied van de verantwoordingsplicht en de integriteit van het gerecht en zij de interne organisatie van de Hoge Raad onvoldoende transparant vonden. Verschillende rechtbanken weigerden deel te nemen aan de verkiezing van de vervangers, omdat zij van mening waren dat de huidige Hoge Raad niet langer als de legitieme vertegenwoordiger van het gerecht kon worden beschouwd.

Naar aanleiding van dit debat opperde het ministerie van Justitie dat de verkiezingen voor de Hoge Raad zouden moeten worden hervormd en vanuit het gerecht en verschillende maatschappelijke organisaties kwamen ideeën over de manier waarop de verkiezing en de

³⁸ Tussen 2007 en 2011 deed het Hof van Cassatie slechts vijf interpretatieve uitspraken met betrekking tot georganiseerde misdaad en corruptie.

³⁹ Deze aanbevelingen zijn te vinden onder de punten 1 en 3 op bladzijde 8 van het verslag van de Commissie over het mechanisme voor samenwerking en toetsing van 20 juli 2011 (COM(2011) 459).

⁴⁰ Zo heeft het openbaar ministerie twee nieuwe afdelingen voor de bestrijding van financiële misdrijven opgericht, en een afdeling voor jeugdzaken. Bulgarije moet nog altijd maatregelen nemen om de interne onafhankelijkheid van aanklagers te versterken, zodat zij hun onderzoeken op een onafhankelijke, objectieve en efficiënte manier kunnen voeren. Zo moet Bulgarije het probleem verhelpen dat de Bulgaarse wet niet voorziet in toereikende garanties voor een onafhankelijk onderzoek van misdrijven waarvan de procureur-generaal of andere hogere ambtenaren uit zijn entourage worden verdacht (arrest van het Europees Hof van de rechten van de mens van 5 november 2009 in zaak 1108/02, Kolevi/Bulgarije, dat op 5 februari 2010 definitief is geworden).

organisatie van de Hoge Raad grondig zouden kunnen worden hervormd⁴¹. Ook de deskundigen die door de Commissie werden geraadpleegd, deelden sommige punten van bezorgdheid⁴².

De verkiezingen voor de nieuwe Hoge Raad van Justitie dit najaar zijn een belangrijke gelegenheid om zijn verantwoordingsplicht en legitimiteit binnen het gerecht en bij het grote publiek te versterken. Deze verkiezingen kunnen het beginpunt vormen van een zeer grondige hervorming, waardoor de Hoge Raad van Justitie de hem in de grondwet toebedeelde rol beter zal kunnen vervullen. De Commissie heeft de Bulgaarse autoriteiten daarom aangeraden rechtstreekse verkiezingen in te voeren voor de door het gerecht aangewezen leden van de Hoge Raad van Justitie als belangrijke stap in het aanpakken van de zwakke punten van het huidige systeem. Hoewel de Bulgaarse regering in beginsel akkoord ging met rechtstreekse verkiezingen voor de Hoge Raad van Justitie, achtte zij het onmogelijk om die al dit najaar te organiseren. De in juni aangenomen wijzigingen van de wet inzake het justitiële stelsel vormen een belangrijke stap vooruit in de transparantie van de komende verkiezingsprocedure, zowel voor de door het gerecht verkozen leden van de Hoge Raad van Justitie als de door het parlement verkozen leden. Het gerecht zal zijn leden van de Hoge Raad van Justitie echter dus nog via onrechtstreekse verkiezingen aanwijzen en het zal nog vijf jaar duren voordat alle leden via rechtstreekse verkiezingen worden verkozen⁴³. Hoewel de rechtstreekse verkiezingen de transparantie ten goede komen, leidt het uitstel voor dit jaar ertoe dat de procedures onsamenhangend zijn en de voorzitters van de rechtbanken een dominante rol blijven spelen in de keuze van de afgevaardigden.

De aanstaande verkiezingen bieden echter nog altijd de gelegenheid om leden voor de Hoge Raad van Justitie te verkiezen die willen dat de Hoge Raad in zijn volgende ambtstermijn actiever gaat optreden. Zowel het parlement als het gerecht kunnen hun keuze baseren op criteria als professionele en academische kwalificaties, integriteit en toekomstvisie. Meer transparantie zou ertoe moeten leiden dat maatschappelijke organisaties een kandidaat kunnen screenen en dat het parlement en het gerecht hun keuzes moeten verantwoorden.

Om van de volgende ambtstermijn van de Hoge Raad van Justitie een succes te kunnen maken, moeten de structuur, de procedures en de organisatie van de Hoge Raad worden verbeterd. Op basis van een uitgebreide analyse van de huidige ambtstermijn van de Hoge Raad van Justitie kunnen de nieuwe leidinggevenden de rol van de Hoge Raad een nieuwe invulling geven. De nieuwe Hoge Raad van Justitie kan putten uit de ideeën die begin dit jaar door beroepsverenigingen en maatschappelijke organisaties zijn aangebracht. De komende verkiezingen van de procureur-generaal en de voorzitter van het Hof van Cassatie zullen een eerste test zijn. De nieuwe Hoge Raad van Justitie zou ervoor kunnen kiezen om van de verkiezingen voor deze twee zeer belangrijke functies binnen het gerecht het symbool van een

⁴¹ In februari 2012 werden door een coalitie van de belangrijkste beroepsverenigingen en ngo's op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel bij de minister van Justitie voorstellen ingediend voor een grondige hervorming van de Hoge Raad van Justitie. Zie het technisch verslag, blz. 16.

⁴² De deskundigen wezen met name op het gebrek aan formele scheiding binnen de Hoge Raad tussen de afdelingen van aanklagers en rechters. Dit probleem was voordien al aangekaart in de adviezen van de commissie van Venetië van de Raad van Europa, alsook de sterke rol van de politiek in de benoemingen.

⁴³ De namen van de kandidaten zullen twee maanden vóór de verkiezing worden gepubliceerd en alle kandidaten moeten deelnemen aan een openbare hoorzitting. Dit najaar zullen onrechtstreekse verkiezingen worden georganiseerd met een dubbel aantal afgevaardigden. De volgende verkiezingen voor de Hoge Raad in 2017 zullen rechtstreekse verkiezingen zijn.

nieuwe aanpak te maken, met een open en transparante procedure, duidelijke criteria en echte concurrentie tussen de kandidaten.

II.2 De bestrijding van de georganiseerde misdaad in de periode 2007-2012

IJKpunt 6: uitvoeren van een strategie ter bestrijding van de georganiseerde misdaad, die zich sterker richt op ernstige misdrijven, witwassen van geld en systematische inbeslagneming van het vermogen van criminelen. Verslag uitbrengen over nieuwe en lopende onderzoeken, tenlasteleggingen en veroordelingen op deze gebieden.

Bij toetreding beloofde Bulgarije resultaten te boeken in de strijd tegen de georganiseerde misdaad. De wetshandhavinginstanties en het gerecht moeten in staat zijn om belangrijke zaken met betrekking tot georganiseerde misdaad met succes te onderzoeken, te vervolgen en te berechten, zodat criminelen worden afgeschrikt. Belangrijk hiervoor zijn systematische inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen van vermogensbestanddelen, betere werkmethoden bij de politie, het openbaar ministerie en de rechtbanken en de invoering van doeltreffende structuren en efficiënte samenwerking tussen politie, openbaar ministerie en andere bestuurlijke instanties.

De strijd tegen de georganiseerde misdaad werd in 2010 opgedreven toen de politie een actievere rol ging spelen en een aantal lang verwachte procedurele en institutionele hervormingen werden doorgevoerd. Dankzij deze inspanningen is de institutionele structuur solider, zijn er betere procedures in voege en heeft Bulgarije het vertrouwen kunnen winnen van de wetshandhavinginstanties in de andere EU-lidstaten⁴⁴. Er worden veel meer middelen besteed aan politieonderzoeken⁴⁵. Er kunnen echter nog geen overtuigende resultaten worden voorgelegd, noch wat betreft onderzoeken noch wat betreft processen, waaruit blijkt dat deze vorm van criminaliteit doeltreffend wordt aangepakt. Er zijn nog heel wat onopgeloste zaken die vertraging hebben opgelopen. Volgens onafhankelijke waarnemers is de georganiseerde misdaad nog altijd een fundamenteel probleem voor de staat en de samenleving⁴⁶, een standpunt dat door het grote publiek wordt gedeeld⁴⁷.

Het institutionele kader voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad is sedert 2007 verschillende malen aangepast⁴⁸. Er is een globale tendens naar meer specialisatie, meer opleiding en zorgvuldigere veiligheidsscreening⁴⁹. Bij het openbaar ministerie werden in 2010 gespecialiseerde gezamenlijke teams voor zaken van georganiseerde misdaad opgericht op het niveau van vijf districtsrechtbanken en in 2012 ging een nieuwe in georganiseerde misdaad

⁴⁴ Europol heeft vastgesteld dat Bulgarije beter samenwerkt met wetshandhavinginstanties in andere EU-lidstaten en dat er verschillende succesvolle gezamenlijke operaties hebben plaatsgevonden.

⁴⁵ Het aantal politierechercheurs is gestegen van 2000 in 2010 tot 6000 in 2011 en zou in totaal op 8000 moeten komen (SEC(2011) 967 definitief, blz. 18).

⁴⁶ Europol is van mening dat de georganiseerde misdaad in Bulgarije een uniek fenomeen in de EU is, omdat zij een deel van de economie in haar greep heeft en van daaruit de politiek en de overheidsinstellingen beïnvloedt. De jaarlijkse omzet van de twaalf belangrijkste activiteiten van de georganiseerde misdaad in Bulgarije wordt geraamd op 1,8 miljard euro of 4,8 % van het jaarlijkse bbp (Beoordeling van de bedreiging van zware en georganiseerde misdaad 2010-2011, Centrum voor de studie van de democratie, Sofia, april 2012, blz. 5). Europol heeft ook vastgesteld dat er in Bulgarije weliswaar steeds meer zaken worden gestart, maar dat het aantal nog altijd laag is in verhouding tot de omvang van de georganiseerde misdaad.

⁴⁷ 96 % van de respondenten in een in mei 2012 in Bulgarije afgenomen Eurobarometer-enquête beschouwde de georganiseerde misdaad als een groot probleem (Flash Eurobarometer 351).

⁴⁸ Zie het technisch verslag, blz. 31.

⁴⁹ De globale versterking van de politieonderzoeken in 2010 had ook een positief effect op de capaciteit van de politie op dit gebied.

gespecialiseerde centrale eenheid van het openbaar ministerie en een nieuwe gespecialiseerde rechtbank van start⁵⁰. Deze aanpak is in overeenstemming met de aanbevelingen in de opeenvolgende verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing⁵¹.

Uit deze nieuwe gespecialiseerde structuren op het niveau van de politie, het openbaar ministerie en de rechtbanken blijkt dat er inspanningen worden gedaan om de structuren voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad aan te passen. Tot dusver hebben zij echter nog geen bewijs geleverd van hun doeltreffendheid in het onderzoeken, vervolgen en berechten van belangrijke zaken. Op enkele uitzonderingen na heeft de gespecialiseerde rechtbank zich tot dusver alleen met kleine zaken beziggehouden, omdat er op grond van de geldende wetgeving geen voorrang kan worden gegeven aan de belangrijkste zaken⁵². Daarnaast beschikt noch het openbaar ministerie noch de rechtbank over veel personeelsleden. Een ander belangrijk zwak punt van de wetgeving is dat de rechtbank geen corruptiezaken mag berechten, terwijl die in de praktijk vaak met de georganiseerde misdaad samenhangen. Samen met de algemene versterking van de strafrechtelijke procedures en de hervorming van de politieonderzoeken vormen deze nieuwe structuren een duidelijk bewijs dat Bulgarije de strijd tegen de georganiseerde misdaad flink wil opvoeren.

Om zowel de georganiseerde misdaad als corruptie op afschrikwekkende wijze te bestrijden, moeten er betere resultaten worden geboekt met de verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen. In de eerste jaren na de toetreding werd er op dat gebied maar weinig vooruitgang geboekt en werden er in belangrijke zaken met betrekking tot georganiseerde misdaad en corruptie op hoog niveau zaken niet veel vermogensbestanddelen in beslag genomen en verbeurd verklaard. In 2011 steeg de omvang van verbeurd verklaarde vermogensbestanddelen in Bulgarije aanzienlijk, omdat de commissie voor de verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen onder leiding van een nieuwe directeur veel actiever en strenger was gaan optreden. Omdat hij in 2012 ontslag heeft genomen wegens onvoldoende politieke steun, moeten er vraagtekens worden geplaatst bij de duurzaamheid van deze verbetering en is duidelijk geworden dat er allerhande belemmeringen bestaan voor een doeltreffende inbeslagneming van tegoeden⁵³.

Om ervoor te zorgen dat er meer tegoeden daadwerkelijk in beslag worden genomen, nam het parlement in mei een nieuwe wet inzake inbeslagneming aan⁵⁴. Deze wet biedt voor de eerste maal de mogelijkheid om illegale tegoeden in beslag te nemen via een procedure die voor een burgerlijke rechtbank kan worden gevoerd zonder dat er eerst een veroordeling moet zijn uitgesproken. De procedure is mogelijk zodra een gerechtelijk onderzoek is gestart naar een aantal zware misdrijven en in geval van bepaalde bestuurlijke inbreuken. Door deze wet goed te keuren — na grote inspanningen van de regering in het parlement — heeft Bulgarije een positief gevolg gegeven aan aanbevelingen die reeds lang door de internationale gemeenschap en verschillende Bulgaarse rechtsbeoefenaars waren gedaan. De Commissie en de lidstaten moedigden deze aanpak aan en boden de nodige ondersteuning⁵⁵. In de wet zijn niet alle aanbevelingen overgenomen die in de verslagen over het mechanisme voor samenwerking en

⁵⁰ Zie het technisch verslag, blz. 32.

⁵¹ COM(2009) 402 definitief, blz. 7; COM(2010) 400 definitief, blz. 8; COM(2011) 459 definitief, blz. 9.

⁵² In het Bulgaarse strafwetboek wordt georganiseerde misdaad gedefinieerd als delicten die door drie of meer personen worden gepleegd.

⁵³ Zie het technisch verslag, blz. 34.

⁵⁴ Begin juli werd tegen die wet een constitutioneel beroep ingesteld.

⁵⁵ Nadat de wet in juli 2011 niet door het parlement was goedgekeurd, hebben de ambassadeurs van verschillende lidstaten gewezen op de aanbevelingen van de Commissie dienaangaande in twee opeenvolgende verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing en zich in mei publiekelijk uitgesproken voor de wet. De Commissie gaf advies over sommige aspecten van de wet.

toetsing dienaangaande waren gedaan⁵⁶. Ook zijn er een aantal tekortkomingen waarop de deskundigen hebben gewezen⁵⁷. Om ervoor te zorgen dat de nieuwe wet inzake inbeslagneming van tegoeden daadwerkelijk afschrikt, moeten in alle betrokken zaken de vermogensbestanddelen systematisch worden gecontroleerd en moet de interinstitutionele samenwerking worden verbeterd. Het openbaar ministerie zal systematisch de commissie voor de verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen bij relevante zaken moeten betrekken, en dit vroeg genoeg in een onderzoek om te voorkomen dat vermogensbestanddelen verdwijnen. Ook de bestuurlijke controle instanties zullen nauw moeten samenwerken met de commissie voor de verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen om te bepalen welke zaken relevant zijn, omdat de commissie niet ambtshalve bevoegd is en dus niet op eigen initiatief kan optreden. Een ander belangrijk element zal de samenhang van de rechtspraak zijn, vooral omdat in de nieuwe wet de bewijslast is verlegd. Daarnaast is het belangrijk dat de toekomstige commissie voor inbeslagneming van tegoeden, die op grond van de nieuwe wet zal worden opgericht, onafhankelijk en efficiënt kan optreden. Daarvoor moeten er bekwame en politiek onafhankelijke leden op een transparante en objectieve manier worden benoemd⁵⁸.

Hoewel Bulgarije sedert 2010 veel heeft geïnvesteerd in de verbetering van het institutionele en wettelijke kader voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad, zijn er niet veel resultaten geboekt: in maar weinig grote zaken in verband met georganiseerde misdaad is er uitspraak gedaan⁵⁹ en er zijn verschillende vrijspraken gevallen in belangrijke zaken waarbij op grond van het algemeen bekende bewijsmateriaal verwacht werd dat er veroordelingen zouden volgen⁶⁰. Er bestaat ernstige bezorgdheid over de povere resultaten in verband met huurmoorden. Van de 33 huurmoorden die de Commissie sedert 2006 volgt, zijn er slechts vier voor de rechtbank gebracht, hoewel er nog een aantal onderzoeken aan de gang zijn⁶¹. Dit jaar hebben een aantal nieuwe huurmoorden plaatsgevonden. De Commissie ontvangt regelmatig klachten van Bulgaarse burgers en buitenlandse investeerders over het feit dat het gerecht niets onderneemt en op plaatselijk niveau met de georganiseerde misdaad zou samenspannen⁶². Er valt meer vooruitgang op te tekenen op gebieden die verband houden met de samenwerking van Bulgarije met andere lidstaten. Hierdoor konden een aantal maatregelen worden genomen om misdrijven met een grensoverschrijdende dimensie, zoals drugshandel, aan te pakken⁶³.

De doorgaans zwakke resultaten in de follow-up van individuele zaken kunnen niet aan een specifieke instelling worden toegewezen. Uit analyses blijkt dat zowel in de onderzoeksfase

⁵⁶ Ontbrekende elementen zijn bijvoorbeeld de controle van het vermogen van hogere ambtenaren en politici en een ambtshalve bevoegdheid voor de commissie voor de inbeslagneming van vermogensbestanddelen.

⁵⁷ Zie het technisch verslag, blz. 35.

⁵⁸ De leden van de nieuwe commissie zullen door het parlement, de regering en de president worden verkozen.

⁵⁹ Uitzonderingen waren de zaken van Dimitar Zhelyazhkov, Plamen Galev en Angel Hristov.

⁶⁰ Sedert juli vorig jaar zijn vier belangrijke zaken geëindigd met vrijspraken door het Hof van Cassatie: de zaak van de zogenaamde „krokodillenbende”, de zaak van de broers Margin, de zaak van Ilian Varsanov en de zaak van Dimitar Vuchev. In COM(2011) 459 definitief worden op blz. 5 andere vrijspraken vermeld.

⁶¹ Het wordt algemeen aangenomen dat er de voorbije tien jaar ongeveer 150 huurmoorden hebben plaatsgevonden en maar enkele daarvan zijn opgehelderd en bestraft.

⁶² Die klachten betreffen vooral de regio van de Zwarte Zee.

⁶³ In mei is een belangrijke figuur van de georganiseerde misdaad aangehouden, die aan een andere EU-lidstaat zal worden uitgeleverd om daar te worden berecht. Een recente grote drugsvangst was het resultaat van samenwerking tussen Bulgarije, verschillende andere lidstaten en Europol.

als tijdens de rechtsgang zwakke punten zijn bij politie, openbaar ministerie en rechtbanken⁶⁴. Sommige van deze zwakke punten zijn systematisch, zoals de versnippering van onderzoeken over verschillende organen, gebrekkige samenwerking, zwakke punten in het gebruik van bewijsmateriaal en specifieke tekortkomingen op gebieden als getuigenbescherming en economische en financiële analyse⁶⁵. Bulgarije heeft duidelijke en efficiënte procedures en werkmethoden nodig, alsook betere instrumenten voor samenwerking⁶⁶ om in belangrijke zaken van georganiseerde misdaad successen te boeken. De beste manier om vooruitgang te boeken, is om met de steun van de EU-partners een grondige en onafhankelijke analyse uit te voeren van de mislukte zaken en aansluitend een actieplan met corrigerende maatregelen op te stellen.

Onlangs kwamen nog systematische gebreken in de wetshandhaving aan het licht toen twee bekende veroordeelden de uitvoering van hun gevangenisstraf wisten te ontlopen. De Bulgaarse autoriteiten slaagden er niet in enkele van de bekendste criminelen van het land op te pakken nadat die door de rechtbank waren veroordeeld. Dit moet worden beschouwd als een ernstig falen van het systeem.

II.3 De bestrijding van corruptie in de periode 2007-2012

IJkpunt 4: uitvoeren van en verslag uitbrengen over professioneel, onpartijdig onderzoek naar beschuldigingen van corruptie op hoog niveau. Verslag uitbrengen over interne inspecties van de overheidsinstellingen en over de openbaarmaking van het vermogen van hoge ambtenaren.

IJkpunt 5: verdere maatregelen nemen ter voorkoming en bestrijding van corruptie, met name aan de grenzen en bij de plaatselijke overheden.

Bij toetreding werd in het mechanisme voor samenwerking en toetsing vastgelegd welke resultaten van Bulgarije worden verwacht in de strijd tegen corruptie. De wetshandhavingsinstanties en het gerecht moeten in staat zijn om zaken met betrekking tot corruptie op hoog niveau met succes te onderzoeken, te vervolgen en te berechten, en om onverklaarbare rijkdom te onderzoeken. Zij moeten daarvoor beschikken over instrumenten als een systeem voor de controle van het vermogen van hoge ambtenaren en moeten maatregelen kunnen nemen om corruptie bij de wetshandhavingsinstanties, bij het openbaar ministerie, aan de grenzen en bij andere overheidsinstanties te bestrijden, alsook specifieke maatregelen in verband met belangenconflicten en overheidsopdrachten.

Sedert 2007 heeft Bulgarije een uitgebreid bestuurskader ontwikkeld en preventieve maatregelen genomen om corruptie te bestrijden. Er zijn instrumenten voor risicobeoordeling voorhanden en voor vermogensverklaringen en belangenconflicten worden specifieke methoden toegepast. Door de hervormingen bij de grenspolitie en de douane is er minder gelegenheid tot corruptie. De uitvoering verloopt echter niet altijd even gemakkelijk.

⁶⁴ Zie het technisch verslag, blz. 30.

⁶⁵ Er is geen informatie beschikbaar over de vermogensbestanddelen die in beslag zijn genomen of verbeurd zijn verklaard in zaken die zijn gestart door de nieuwe gespecialiseerde eenheid voor georganiseerde misdaad van het openbaar ministerie. Onlangs is er een belangrijke zaak met betrekking tot het witwassen van geld gestart tegen Plamen Galev en Angel Hristov.

⁶⁶ De voorstellen van deskundigen op basis van de praktijken in andere lidstaten gaan van regelmatige rapportage door hogere leidinggevenden bij het openbaar ministerie en de politie tot een centraal register van bankrekeningen om financiële onderzoeken te vergemakkelijken.

Sommige zaken zijn teruggedraaid, bijvoorbeeld door de amnestiewet van 2009⁶⁷. Daarnaast is geen gevolg gegeven aan de aanbeveling van de Commissie dat het systeem van vermogenscontroles moet worden herzien en moet worden omgevormd tot een efficiënt instrument om illegale verrijking op te sporen⁶⁸.

In hun analyse van het Bulgaarse kader voor corruptiebestrijding wezen de door de Commissie geraadpleegde deskundigen op enkele algemene zwakke punten die een belemmering vormen voor vooruitgang op dit gebied. Bulgarije heeft geen onafhankelijke instellingen op het gebied van corruptiebestrijding die bevoegd en verplicht zijn om voorstellen te doen en de maatregelen aan te sturen⁶⁹. Zij kunnen dan ook niet actief optreden en een onafhankelijke controle garanderen. Dit heeft tot gevolg dat veel bestuurlijke maatregelen op dit gebied achter de feiten aanhollen en alleen betrekking hebben op formele naleving. Omdat er op sommige gebieden geen of alleen ondoeltreffende sancties bestaan, kunnen de genomen maatregelen maar moeilijk aanslaan⁷⁰.

Om in de komende periode meer vaart te zetten achter de bestrijding van corruptie, moet Bulgarije overwegen een onafhankelijk orgaan op te richten dat op dit gebied de controles coördineert en assistentie verleent. Er zou ook een onafhankelijke effectbeoordeling moeten plaatsvinden van de nationale strategie van Bulgarije voor de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad en een nieuwe strategie moeten worden vastgesteld met duidelijkere indicatoren en ijkpunten voor de toetsing van de resultaten.

De bezorgdheid over de corruptie in Bulgarije is zeer groot: 96 % van de Bulgaren beschouwt corruptie als een groot probleem en 68 % is van mening dat de situatie op dit gebied sedert 2007 niet is verbeterd, of sterker nog, zelfs verergerd is⁷¹. De publieke perceptie zal slechts veranderen wanneer er doortastende maatregelen worden genomen.

Corruptie op hoog niveau

Sedert 2007 wordt met het mechanisme voor samenwerking en toetsing gevolgd hoe het gerecht en de wetshandhavinginstanties omgaan met corruptiezaken en dan vooral zaken met betrekking tot corruptie op hoog niveau waarbij hoge ambtenaren en politici zijn betrokken. Bulgarije heeft specialisatie op dit gebied ontwikkeld. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie⁷² richtte Bulgarije in 2009 een gezamenlijk team voor het onderzoek en de vervolging van fraude met EU-middelen op en versterkte het zijn wettelijk kader⁷³. Sommige andere zaken met betrekking tot corruptie op hoog niveau werden behandeld door de gezamenlijke teams voor de georganiseerde misdaad, die op hetzelfde ogenblik werden

⁶⁷ Op grond van de amnestiewet van 2009 werden 458 zaken stopgezet, onder meer in verband met ambtsmisbruik en verduistering van overheidsmiddelen.

⁶⁸ COM(2011) 459 definitief, blz. 10.

⁶⁹ Met uitzondering van de Rekenkamer vallen alle instanties op dit gebied onder de bevoegdheid van de uitvoerende macht.

⁷⁰ De Rekenkamer en de commissie voor belangenconflicten kunnen geen sancties opleggen als medewerking wordt geweigerd. De inspectiediensten kunnen sancties opleggen wanneer de maatregelen om corruptie te voorkomen niet worden nageleefd, maar in de praktijk hebben zij nog geen gebruik gemaakt van dat recht.

⁷¹ Flash Eurobarometer 351 van juli 2012.

⁷² In 2009 beval de Commissie Bulgarije aan gespecialiseerde structuren op te richten voor het vervolgen en berechten van zaken met betrekking tot corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad (COM(2009) 402 definitief, blz. 7).

⁷³ In mei 2008 werd het strafwetboek gewijzigd en werd het mogelijk om in de rechtbank gebruik te maken van bewijsmateriaal dat door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) is verzameld.

opgericht. Naar aanleiding van verdere aanbevelingen in de verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing⁷⁴ richtte Bulgarije in 2012 een bijzonder gezamenlijk team voor corruptie op hoog niveau op en werd het gezamenlijke team voor het onderzoek en de vervolging van fraude met EU-middelen gereorganiseerd en kreeg het bevoegdheid voor verschillende andere vormen van fraude met overheidsgeld.

Deze gespecialiseerde structuren behaalden uiteenlopende resultaten. Hoewel er na de oprichting van het gezamenlijke team voor het onderzoek en de vervolging van fraude met EU-middelen aanvankelijk meer zaken voor de rechter werden gebracht, daalde het aantal zaken opnieuw in 2011⁷⁵. De meeste zaken waren trouwens van minder belang. Daarnaast bleek uit de analyse van de Commissie dat er heel wat zaken zijn die om onverklaarbare redenen worden stopgezet of niet met succes kunnen worden afgerond⁷⁶.

De resultaten van het gerecht in andere corruptiezaken laten een vergelijkbaar beeld zien. Het aantal zaken steeg in 2009 en 2010, maar daalde weer aanzienlijk in 2011⁷⁷. Daarnaast werden er maar zeer weinig zaken met betrekking tot corruptie op hoog niveau voor de rechter gebracht en in veel van die zaken gaat het proces maar zeer traag vooruit. Onevenredig veel zaken eindigen met vrijspraak⁷⁸. Het gerecht is allesbehalve doortastend opgetreden in het onderzoek van vermeende gevallen van corruptie en ambtsmisbruik door magistraten⁷⁹.

In dit verband moet grote bezorgdheid worden geuit over het feit dat twee symboolzaken met betrekking tot fraude met EU-middelen, waarin in maart en oktober 2010 in eerste aanleg lange gevangenisstraffen waren opgelegd, nu voor het hof van beroep voortdurend worden vertraagd en uitgesteld. Er kan geen afdoende verklaring worden gevonden voor het feit dat het gerecht geen gebruik maakt van de bestaande procedurele mogelijkheden om deze twee symboolzaken te versnellen⁸⁰. Dat het onderzoek en de vervolging van corruptie op hoog niveau zo ontgoochelen, valt grotendeels toe te schrijven aan systematische zwakke punten die de efficiency van de rechtsgang op andere gebieden beïnvloeden, zoals het wettelijk kader, de rechtspraak en de werkmethoden van het openbaar ministerie en de bestuurlijke controle-instanties. De Commissie heeft in 2011 op die zwakke punten gewezen⁸¹. Daarnaast kwamen deze ook aan bod in een analyse van het openbaar ministerie van 2012. Dat het

⁷⁴ COM(2011) 459 definitief, blz. 8-9.

⁷⁵ Het aantal veroordelingen in zaken met betrekking tot fraude met EU-middelen steeg geleidelijk van geen enkele veroordeling in 2007 tot 243 veroordelingen in 2010, en daalde weer tot 159 in 2011. Alle beschuldigingen van fraude met EU-middelen die in 2011 werden gedaan, werden niet langer als strafzaken behandeld, maar als bestuurlijke inbreuken (COM(2012) 57 final, blz. 6).

⁷⁶ In haar verslagen van juli 2011 en februari 2012 wees de Commissie erop dat een groot aantal zaken niet werd voortgezet, terwijl verwante dossiers wel werden vervolgd in een andere lidstaat (COM(2011) 459 definitief, blz. 6, COM(2012) 57 final, blz. 6).

⁷⁷ Het aantal nieuwe vooronderzoeken van corruptie bedroeg 512 in 2007, 490 in 2008, 595 in 2009, 684 in 2010 en 522 in 2011.

⁷⁸ Zie hierboven, blz. 7.

⁷⁹ Sedert de laatste analyse van de Commissie in juli 2011 zijn er uitspraken gedaan in vijf zaken met betrekking tot corruptie op hoog niveau, en twee van die uitspraken zijn definitief. In twee zaken tegen een voormalig parlementslid en een voormalige directeur van een staatsbedrijf werden definitieve gevangenisstraffen opgelegd, maar de uitvoering van één gevangenisstraf werd geschorst. In dezelfde periode eindigen tien zaken tegen drie voormalige ministers, een voormalige staatssecretaris en andere hoge ambtenaren, managers van staatsbedrijven en zakenlieden met een vrijspraak.

⁸⁰ In beide gevallen is het beroep tegen de veroordelingen in eerste aanleg van 2010 door allerhande uitstellen amper vooruitgegaan (zie het technisch verslag, blz. 20, voetnoot 80).

⁸¹ Zie het technisch verslag bij het verslag over het mechanisme voor samenwerking en toetsing van 20 juli 2011 (SEC(2011) 967 definitief), blz. 12.

openbaar ministerie corrigerende maatregelen heeft genomen⁸², bewijst dat bij het gerecht het besef begint te groeien dat de werkmethode en organisatie grondig moeten veranderen, wil Bulgarije betere resultaten behalen in de strijd tegen corruptie op hoog niveau.

Deze maatregelen moeten ingebed zijn in de globale inspanningen die Bulgarije op het gebied van wetgeving en instellingen levert om corruptiezaken voor de rechter te brengen, wat ook al werd in 2011 werd aanbevolen in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing⁸³. Op verschillende gebieden zullen gecoördineerde maatregelen moeten worden genomen. Om te beginnen moet Bulgarije wetswijzigingen overwegen om de vervolging van corruptie door het gerecht te vergemakkelijken⁸⁴. Ten tweede moeten de bestuurlijke controle-instanties actiever optreden bij het opsporen van gevallen van corruptie en doeltreffende manieren vinden om met het gerecht samen te werken. Ten derde moeten politierechercheurs en openbaar aanklagers de capaciteit ontwikkelen om complexe economische en financiële gegevens te analyseren. Ten slotte moet het openbaar ministerie complexe onderzoeken kunnen plannen en tot een goed einde kunnen brengen. Bij de rechterlijke macht moet bij rechters de capaciteit worden ontwikkeld om economisch en financieel bewijsmateriaal te beoordelen, moet de rechtspraak samenhangend worden gemaakt en moeten via cassatie afschrikkende sancties worden aangemoedigd. In dit verband is het belangrijk dat het bijzonder gezamenlijk team voor corruptie op hoog niveau en de bijzondere centrale eenheid voor de georganiseerde misdaad van het openbaar ministerie een nauwe operationele samenwerking opzetten.

Hoewel er uiteenlopende juridische en procedurele instrumenten zijn ontwikkeld om corruptie op hoog niveau aan te pakken, zijn er bij de rechtbanken nog altijd problemen en er moeten dan ook vraagtekens worden geplaatst bij de capaciteit en de vastberadenheid van het gerecht. Bij zaken met betrekking tot corruptie op hoog niveau zijn doorgaans invloedrijke en bekende mensen betrokken. Daarom zijn deze zaken een test van de capaciteit en de onafhankelijkheid van het Bulgaarse justitiële stelsel. Omdat corruptie en georganiseerde misdaad vaak samengaan, zijn diepgaande financiële onderzoeken een belangrijk onderdeel van alle onderzoeken op dit gebied en uiterst belangrijk om de banden tussen de georganiseerde misdaad en politici te ontrafelen. In Bulgarije wordt niet voldoende aandacht besteed aan deze aspecten. Om corruptiezaken efficiënt te vervolgen en afschrikkende resultaten te behalen, is het ook belangrijk dat er nauw wordt samengewerkt met de commissie voor de verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen en andere bestuurlijke controle-instanties.

Corruptie bij overheidsinstanties

De inspanningen van de wetshandhavingsinstanties in de strijd tegen corruptie moeten worden aangevuld met efficiënte bestuurlijke maatregelen om inbreuken op de voorschriften vast te stellen, sancties op te leggen en preventieve maatregelen te ontwikkelen. Sedert 2007 heeft Bulgarije een omvangrijk bestuurlijk kader op dit gebied ontwikkeld. Er werd een coördinatieorgaan op hoog niveau opgericht voor de strijd tegen corruptie, dat ressorteert onder de ministerraad en dat moet toezien op de uitvoering van de strategie en actieplannen van Bulgarije op dit gebied. In 2010 werden twee nieuwe bestuurlijke organen opgericht: een

⁸² Zie het technisch verslag, blz. 16-17.

⁸³ De Commissie beval namelijk aan dat Bulgarije een grondige analyse zou opstellen van de werkmethode, procedures en organisatie van het gerecht en samen met internationale deskundigen een gedetailleerd actieplan zou opstellen (COM(2011) 459 definitief, aanbevelingen onder de punten 3 en 6, blz. 8-9).

⁸⁴ Zie het technisch verslag, blz. 9.

commissie voor de preventie van belangenconflicten en een horizontaal orgaan om de strijd tegen corruptie te bevorderen. Daarnaast zijn in alle overheidssectoren bestuurlijke inspectiediensten belast met de ontwikkeling van en het toezicht op preventieve maatregelen en instrumenten voor risicobeoordeling. Indien nodig moeten zij ook tuchtsancties opleggen. Naast dit bestuurlijke kader staat de Nationale Rekenkamer, die belast is met de controle van het vermogen van ambtenaren.

Dankzij dit uitgebreide bestuurlijke kader heeft Bulgarije sedert 2007 een aantal resultaten kunnen boeken in het voorkomen en bestraffen van corruptie. Er zijn instrumenten voor risicobeoordeling en gedragscodes ontwikkeld, waarvan in alle overheidssectoren gebruik wordt gemaakt, er is een systeem ingevoerd van regelmatige verklaringen van belangenconflicten, onverenigbaarheden en vermogen voor ambtenaren, en bij sommige instellingen, zoals de douane, de fiscus en de grenspolitie, zijn structurele hervormingen doorgevoerd, waarbij bijzondere aandacht werd besteed aan integriteit en het voorkomen van corruptie.

Er zijn echter nog een aantal belangrijke zwakke punten die Bulgarije moet verhelpen om corruptie te ontmoedigen en de Bulgaren meer vertrouwen te doen krijgen in hun overheidsinstanties. De transparantie is alvast gebaat bij het systeem van vermogenscontrole waarbij de Nationale Rekenkamer vermogensverklaringen verzamelt en publiceert, maar de verklaringen worden niet voldoende gecontroleerd en met het systeem kan illegale verrijking niet worden opgespoord. Er zijn maar weinig zaken bekend waarin inconsistenties in verklaringen follow-up van andere instanties hebben gekregen⁸⁵. De aanbeveling van de Commissie om controle van vermogens op te nemen in de nieuwe wet inzake de verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen, is niet gevolgd⁸⁶. Dat er maar weinig zaken worden onderzocht, wijst er sterk op dat er hier een leemte bestaat en een deel van het bestuurlijke apparaat moet uitdrukkelijk verantwoordelijkheid krijgen om illegale verrijking te vervolgen.

In 2009 nam Bulgarije een wet inzake belangenconflicten aan en richtte het een bestuurlijke instantie op om belangenconflicten op te sporen en te bestraffen⁸⁷. Nadat een speciale commissie voor de preventie en de vaststelling van belangenconflicten was opgericht, kwamen er enorm veel meldingen van belangenconflicten binnen en volgden er heel wat beslissingen, maar tot dusver werd nog maar één zaak afgerond⁸⁸. Uit de beoordeling van de Commissie van de eerste 15 maanden van werking blijkt dat de nieuwe instantie weliswaar snel van haar bevoegdheid gebruik heeft gemaakt, maar dat zij nog geen staat van dienst kan

⁸⁵ De verklaringen worden automatisch gecontroleerd met een computerprogramma dat vergelijkingen maakt met andere beschikbare gegevens, zoals belastingaangiften, maar er wordt geen risicoprofiel opgesteld, er is geen toegang tot bankgegevens en er wordt geen vergelijking gemaakt met de verklaringen van vorige jaren. Het is dus niet mogelijk om onverklaarbare rijkdom na te trekken.

⁸⁶ De Commissie beval Bulgarije aan wetgeving vast te stellen inzake confiscatie zonder strafrechtelijke veroordeling en ambtshalve controle van de vermogens van hoge ambtenaren, magistraten en politici, en op dit terrein een staat van dienst aan te tonen (COM(2011) 459 definitief, blz. 9).

⁸⁷ Bulgarije keurde in 2009 een wet goed en richtte in 2011 de commissie voor de preventie en de vaststelling van belangenconflicten op, nadat in de zomer van 2008 de EU-middelen waren geschorst omdat er zich verschillende belangenconflicten hadden voorgedaan en de EU-middelen niet afdoende beschermd waren (zie het technisch verslag, blz. 27; zie ook COM(2008) 496 definitief: „Verslag over het beheer van de EU-fondsen in Bulgarije”).

⁸⁸ Zie het technisch verslag, blz. 27.

aantonen met overtuigende beslissingen in belangrijke zaken⁸⁹. Er moeten ook vraagtekens worden geplaatst bij de efficiëntie van de wet inzake belangenconflicten. De beslissingen van de commissie voor de preventie en de vaststelling van belangenconflicten kunnen in eerste aanleg en in beroep voor de rechter worden aangevochten en ook een latere bestuurlijke sanctie kan in eerste aanleg en in beroep worden aangevochten. Omdat deze procedure in twee fasen zeer lastig is, heeft de commissie voor de preventie en de vaststelling van belangenconflicten tot dusver in totaal maar vijf strafbevelen afgegeven⁹⁰. De commissie voor de preventie en de vaststelling van belangenconflicten moet aantonen dat zij in gevoelige zaken betrouwbare uitspraken kan doen. De aanbeveling van de Commissie dat de voorschriften inzake belangenconflicten ook moeten gelden voor personen die op een individueel dienstencontract zijn aangenomen⁹¹, is nog niet gevolgd.

In Bulgarije wordt onder toezicht van de algemene inspectiedienst van de ministerraad voor de hele uitvoerende macht een methode toegepast om het corruptierisico te beoordelen. Die methode kan worden beschouwd als een nuttig instrument om corruptie te voorkomen. De toepassing van de methode is echter niet verplicht en de algemene inspectiedienst heeft maar een beperkte capaciteit om de toepassing van de methode te volgen. Daarnaast is de beoordeling van het corruptierisico alleen verplicht voor de uitvoerende macht⁹² en tot dusver zijn er nog geen tuchtsancties opgelegd in zaken waarin niet werd voldaan aan de verplichtingen. De nieuwe structuur om het corruptierisico in het hele Bulgaarse institutionele kader te beoordelen („Borkor”) moet nog operationeel worden. Die structuur zal slechts meerwaarde opleveren als zij een solide centrale instelling wordt die de strijd tegen corruptie coördineert en de bevoegdheid heeft om de plannen van andere instellingen te beoordelen, de verklaringen inzake belangenconflicten aan een risicobeoordeling te onderwerpen en als secretariaat voor een onafhankelijk monitoringproces te fungeren.

Overheidsopdrachten

De zwakke punten in de uitvoering van de wetgeving inzake overheidsopdrachten zijn een belangrijke bron van corruptie. Die zwakke punten lijden ook tot minder efficiënt gebruik van EU-middelen en meer in het algemeen tot lagere kwaliteit van de dienstverlening door de overheid en tot verkwisting van overheidsmiddelen. In de audits en beoordelingen door verschillende diensten van de Commissie werden aanzienlijke risico's en tekortkomingen op dit gebied vastgesteld.

Sedert 2007 heeft Bulgarije inspanningen gedaan om zijn wettelijk kader en bestuurlijke maatregelen inzake overheidsopdrachten te verbeteren. Bulgarije hervormde zijn wetgeving inzake overheidsopdrachten met het oog op vereenvoudiging en versterkte sommige bestuurlijke controles om aan de aanbevelingen van de Commissie te voldoen⁹³. Het

⁸⁹ Recente zaken waarbij publiekelijk vraagtekens werden geplaatst, betroffen de voormalige voorzitter van de commissie voor de verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen en de voormalige voorzitter en een voormalig lid van de commissie voor consumentenbescherming.

⁹⁰ Andere zwakke punten waarop de deskundigen hebben gewezen, zijn met name dat met anonieme meldingen niets kan worden gedaan en dat er geen bestuurlijke sancties kunnen worden opgelegd als een foutieve verklaring is ingediend (zie het technisch verslag, blz. 27).

⁹¹ COM(2011) 459 definitief, aanbeveling v), blz. 10. Dienstencontracten vallen momenteel onder het contracten- en verbintenissenrecht en dus niet onder de arbeidswetgeving en de daarin opgenomen voorschriften inzake belangenconflicten en onverenigbaarheden.

⁹² De beoordeling van het corruptierisico is niet verplicht voor het parlement, het gerecht, de lokale zelfbesturen en de overheidsagentschappen, -instellingen, -nutsdiensten en -fondsen.

⁹³ COM(2011) 459 definitief, blz. 10.

agentschap voor publieke financiële inspecties en de Rekenkamer kregen de bevoegdheid ambtshalve controles te verrichten. Daarnaast moet het agentschap voor overheidsopdrachten aanbestedingen uitgebreider controleren voordat zij worden gepubliceerd. Er zijn inspanningen gedaan om onder meer via specialisatie de deskundigheid binnen het gerecht te vergroten.

Deze inspanningen hebben echter nog niet de verwachte resultaten opgeleverd. De Commissie ontvangt steeds meer klachten over het Bulgaarse systeem van overheidsopdrachten⁹⁴ en er zijn enkele zaken waarin de aanbestedingsvoorschriften van de EU duidelijk niet zijn nageleefd. Hoewel er dit jaar extra personeelsleden zijn ingezet⁹⁵, volstaan de middelen ter ondersteuning van de aanbestedende diensten nog altijd niet. Het is belangrijk dat Bulgarije de nieuwe controleprocedures efficiënt uitvoert. Als het agentschap voor overheidsopdrachten ambtshalve controles zou kunnen verrichten, zou dit een duidelijk signaal zijn dat er van alle controle-instanties een veel actievere op risico gebaseerde aanpak wordt verwacht.

III. Volgende stappen

Uit de beoordeling van de Commissie blijkt de vooruitgang die Bulgarije in de vijf jaar na zijn toetreding tot de EU heeft geboekt. Het mechanisme voor samenwerking en toetsing heeft een positieve bijdrage aan die vooruitgang geleverd. De Commissie is van mening dat Bulgarije op weg is om de doelstellingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing te bereiken, op voorwaarde dat het meer vaart zet achter de hervormingen. Om de hervormingen diepgaander te maken, moet er meer eigen verantwoordelijkheid worden genomen, en vooral bij het gerecht moet er meer leiderschap worden getoond. Alle instanties zullen eenzelfde koers moeten volgen en een uitgebreide aanpak moeten ontwikkelen om veranderingen door te voeren. De maatregelen van de verschillende instellingen moeten efficiënter op elkaar worden afgestemd dan in het verleden het geval was. Er moeten meer inspanningen worden gedaan om te laten zien dat integriteit wordt gehonoreerd en dat corruptie en georganiseerde misdaad efficiënt worden bestraft. Het mechanisme voor samenwerking en toetsing moet worden voortgezet, zodat deze inspanningen kunnen worden ondersteund en de dynamiek van verandering naar een duurzaam en onomkeerbaar hervormingsproces kan worden behouden. Dat proces moet voldoende sterk zijn om op den duur de externe interventie van het mechanisme voor samenwerking en toetsing overbodig te maken.

De voorbije vijf jaar is gebleken dat Bulgarije grote stappen vooruit kan zetten wanneer de politieke koers duidelijk is. Het heeft veel goede instrumenten ingevoerd. In de volgende fase moeten deze instrumenten worden gebruikt om hervormingen aan te sturen en uit te voeren, zodat sneller kan worden voldaan aan de ijkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing en het Bulgaarse volk het engagement kan zien. In de ruimte van vrijheid, recht en veiligheid hebben alle lidstaten verplichtingen en kansen en de Commissie kijkt ernaar uit dat Bulgarije het proces van het mechanisme voor samenwerking en toetsing kan afronden en op dezelfde manier als de andere lidstaten aan de ruimte van vrijheid, recht en veiligheid kan deelnemen.

Bulgarije moet nu uitvoeren wat er beslist is, voorkomen dat er zich achteruitgang voordoet en een sterke staat van dienst aantonen. De Commissie heeft daarom besloten dat zij haar volgende beoordeling eind 2013 zal verrichten. Op die manier is er voldoende tijd om

⁹⁴ In verband met overheidsopdrachten ontving de Commissie 4 klachten in de periode 2008-2009 en 26 klachten in de periode 2010-2011.

⁹⁵ Het agentschap voor overheidsopdrachten kreeg dit jaar tien extra ambtenaren toegewezen, vooral om meer controles vooraf te kunnen verrichten.

concrete resultaten te beoordelen. De Commissie zal niet langer tussentijdse verslagen opstellen. Zij zal echter wel de vooruitgang in die periode van nabij blijven volgen tijdens regelmatige missies, en voortdurend in dialoog blijven met de Bulgaarse autoriteiten en met de andere lidstaten.

IV. Aanbevelingen

Om de vooruitgang op gang te houden, verzoekt de Commissie Bulgarije om op de volgende gebieden maatregelen te nemen, op basis van de aanbevelingen hieronder die bedoeld zijn om Bulgarije degelijk voor te bereiden op de volgende beoordeling door de Commissie van de vooruitgang in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing eind 2013.

1. Hervorming van het justitiële stelsel
 - Hernieuwen van de Hoge Raad van Justitie met een mandaat om grondige hervormingen door te voeren.
 - Vaststellen en uitvoeren van een personeelsbeleid op middellange termijn voor het gerecht, op basis van een analyse van de behoeften en de werkdruk, met veranderingen in de structuur van rechtbanken, aanwerving en opleiding.
 - Een nieuwe procureur-generaal moet een mandaat hebben om in samenwerking met externe deskundigen de structuur, de procedures en de organisatie van het openbaar ministerie te hervormen op basis van een onafhankelijke functionele audit.
 - Vaststellen van een einddatum voor de voorbereiding van het nieuwe strafwetboek en voor de uitvoering daarvan.
 - Ervoor zorgen dat alle relevante ngo's en beroepsorganisaties worden betrokken bij de vaststelling en de monitoring van hervormingsstrategieën.
2. Onafhankelijkheid, verantwoordingsplicht en integriteit van het gerecht
 - De werkzaamheden van de inspectiedienst concentreren op integriteit en een efficiënte rechtsgang. Vaststellen van een voor het hele land geldend efficiënt eenvormig systeem om zaken bij toeval toe te wijzen.
 - Ervoor zorgen dat de verkiezing van de procureur-generaal een voorbeeld is van een transparant en concurrerend proces op basis van criteria als integriteit en efficiency.
 - Transparantie, objectiviteit en integriteit topprioriteit maken bij beoordelingen, bevorderingen, benoemingen en disciplinaire beslissingen voor het gerecht.
3. Efficiency van de rechtsgang
 - Vaststellen van een strategie om vertragingen in de publicatie van motiveringen van zaken te beperken en analyseren hoe dit probleem kan worden verholpen.

- Dichten van leemten in de efficiënte uitvoering van gerechtelijke beslissingen, zoals onderduiken om een gevangenisstraf te ontlopen of nalaten financiële sancties toe te passen die door de rechter zijn opgelegd.
- Vaststellen van een strategie om de juridische samenhang te verbeteren, waaronder een actieve strategie van het Hof van Cassatie om de punten van onenigheid te bepalen en daarover uitspraak te doen.

4. Bestrijding van de georganiseerde misdaad

- Ervoor zorgen dat de nieuwe commissie voor de verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen wordt benoemd op basis van integriteit, dat andere instanties, waaronder het openbaar ministerie, volledige samenwerking verlenen en dat het Hof van Cassatie snel uitspraak doet om zo nodig haar autoriteit te vrijwaren.
- Verrichten van een onafhankelijke analyse van zaken die op een mislukking zijn uitgelopen, teneinde na te gaan wat de zwakke punten waren in het onderzoek en de vervolging bij onder meer de getuigenbescherming, de economische en financiële analyses, het verzamelen van bewijsmateriaal door politie en de samenwerking tussen het gerecht en de uitvoerende macht.
- Op basis hiervan de tekortkomingen in de structuur, het beheer, het personeelsbeleid, de opleiding, de samenwerking en de werkmethoden verhelpen.

5. Corruptiebestrijding

- Gebruiken van de ervaring die is opgedaan in vroegere zaken om de prestaties van de politie, het openbaar ministerie en de rechtbanken te verbeteren.
- Verrichten van een onafhankelijke effectbeoordeling van de nationale corruptiebestrijdingsstrategie. Eén enkele instelling belasten met de coördinatie van de strijd tegen corruptie, de ondersteuning en de coördinatie van de inspanningen in verschillende sectoren, de verslaglegging over de resultaten van de corruptiebestrijdingsstrategie in alle overheidsinstanties en de ondersteuning van een nieuw onafhankelijk monitoringsysteem waarbij maatschappelijke organisaties betrokken zijn.
- Wijzigen van de wet inzake belangconflicten zodat er op een efficiënte manier afschrikkende sancties kunnen worden opgelegd. Herzien van het systeem van vermogensverklaringen en -controles en het omvormen tot een efficiënt instrument om illegale verrijking op te sporen.