



Brussel, 22.1.2014
COM(2014) 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(2014) 36 final}

1. INLEIDING

In 2012 heeft de Commissie besloten om vijf jaar na de inwerkingtreding van het mechanisme voor samenwerking en toetsing (hierna "CVM") een beoordeling op langere termijn op te stellen om een volledig beeld te krijgen van de geboekte vooruitgang. Deze beoordeling is in juli 2012 gepubliceerd.¹ Hieruit bleek dat belangrijke vooruitgang was geboekt bij de aanpassing van het wettelijke en institutionele basiskader, maar dat er ook nog enkele belangrijke resterende lacunes moesten worden aangepakt. Voorts was er ook nood aan een doeltreffende en samenhangende uitvoering van de hervormingen. Er moesten nog aanzienlijke problemen worden aangepakt. Naar aanleiding hiervan werd besloten om het volgende verslag pas na een langere termijn (18 maanden) op te stellen om na te gaan hoe de reeds door Bulgarije ten uitvoer gelegde hervormingen vaste grond krijgen en om tijd uit te trekken om voorafgaand aan de volgende beoordeling de houdbaarheid te beoordelen. Het verslag 2012, de methode en conclusies van dit verslag werden ook bekrachtigd in de conclusies van de Raad van Ministers.²

In onderhavig verslag wordt een beoordeling gegeven over de door Bulgarije geboekte vooruitgang op de essentiële CVM-terreinen zoals justitiële hervorming, corruptiebestrijding en de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Dit zijn de vraagstukken die centraal staan bij de modernisering van de Bulgaarse samenleving: voor het welslagen van de hervorming is een consequente en coherente aanpak noodzakelijk die gebaseerd is op een brede consensus in de Bulgaarse samenleving. Het feit dat in de periode waarop dit verslag betrekking heeft, drie verschillende regeringen aan de macht waren, heeft niet bijgedragen tot de totstandkoming van deze consensus. Gebeurtenissen hebben evenwel ook aangetoond dat er bij het publiek een algemeen verlangen naar hervormingen aanwezig is.

De Commissie is van mening dat met het monitoringproces van het CVM, de mogelijkheden die door de EU-middelen worden geboden en de constructieve inbreng van de Commissie en talrijke andere lidstaten waardevolle steun wordt verleend aan de hervormingen in Bulgarije. Het volgende formele verslag zal binnen een jaar verschijnen.

2. STAND VAN HET HERVORMINGSPROCES IN BULGARIJE

2.1 *Justitiële hervorming*

Onafhankelijkheid, integriteit en verantwoordingsplicht

Het Bulgaarse justitiële apparaat geniet weinig vertrouwen bij het publiek.³ In CVM-verslagen is gewezen op methoden om dit vertrouwen te vergroten door een professioneel beheer van het justitiële apparaat, waarbij benoemingen in de rechterlijke macht en rechterlijke beslissingen gevrijwaard blijven van politieke invloed.⁴

Sedert juli 2012 zijn een aantal belangrijke stappen gezet. De procedures voor de aanstelling van hoge magistraten verlopen meer in het openbaar en er zijn meer inspanningen geleverd om sommige beheerkwesties aan te pakken waarmee de rechterlijke macht wordt geconfronteerd, zoals de grote verschillen in werkdruk. Er is vastgesteld dat ten aanzien van sommige ernstige problemen maatregelen moeten worden getroffen, zoals de noodzaak om de toewijzing van rechtszaken te vrijwaren van manipulatie. In de tweede helft van 2013

¹ COM(2012) 411 final.

² 24 september 2012

³ Zie de meest recente cijfers die door het Economisch Wereldforum (WEF) zijn verstrekt

<http://reports.weforum.org/the-global-competitiveness-report-2013-2014/>

⁴ Bv. COM(2012) 411, blz. 6-8

waren er geen frontale aanvallen van de uitvoerende macht op de rechterlijke macht.⁵ Zoals ook reeds in vorige verslagen is benadrukt, blijft de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in Bulgarije evenwel een punt van zorg.

In juli 2012 heeft de Commissie nadrukkelijk de hoop uitgesproken dat de toekomstige leidinggevenden van de Hoge Raad van Justitie (HRJ) deze instantie zouden omvormen tot een essentiële instelling om vooruitgang te boeken bij de hervorming van het gerechtelijk apparaat. De hervormingen van 2012 resulteerden in meer openbare verkiezingsprocedures voor de HRJ. Uit het verloop van de verkiezingen voor de HRJ in het najaar 2012 bleek evenwel niet overtuigend dat het hier ging om een openbare selectie waarbij professionele verdiensten en integriteit doorslaggevend waren. Uit de wijze waarop de leden van het parlementaire quotum werden verkozen - weliswaar transparanter dan in het verleden⁶ - bleek een sterke partijpolitieke beïnvloeding. De verkiezing van de leden met een juridische achtergrond ondervond nadeel van de beslissing om deze leden niet rechtstreeks door rechters te laten verkiezen.⁷ Hierdoor behielden de huidige leidinggevenden van de HRJ veel invloed, waardoor de mogelijkheden om een nieuwe start te maken, sterk werden beperkt.

De HRJ heeft zijn prioriteiten duidelijker afgebakend dan in het verleden. De HRJ heeft zich ook ingespannen om zich opener op te stellen, waarbij meer contacten werden gelegd en een burgerforum werd opgericht dat tot doel had de HRJ in staat te stellen advies in te winnen bij het maatschappelijk middenveld en dat was samengesteld uit belangrijke ngo's en beroepsverenigingen. In het verslag van juli 2012 wordt een krachtadig maatschappelijk middenveld beschouwd als een belangrijke stap voorwaarts voor Bulgarije.⁸ De reële invloed van het burgerforum op het beleid blijft evenwel onduidelijk. Een transparantere procedure voor de raadpleging van het burgerforum en een motivering bij het niet opvolgen van de aanbevelingen van het burgerforum zouden de doeltreffendheid van het burgerforum vergroten. Algemeen genomen moet de HRJ meer maatregelen nemen met het oog op een grotere transparantie.

De HRJ heeft een aantal maatregelen genomen op het vlak van managementhervormingen. Wat betreft de werkverdeling en de toewijzing van middelen lijkt met een praktische aanpak enige vooruitgang te zijn geboekt. Op andere terreinen, zoals procedures voor objectieve beoordelings- en bevorderingsprocedures of de totstandkoming van een grotere samenhang in de tuchtprocedures, zijn er tot nu toe slechts geringe concrete vorderingen gemaakt.⁹ Naar verwachting zou de ethische commissie als een voorvechter van integriteit kunnen optreden, maar de opstelling van de HRJ heeft er niet ertoe geleid dat integriteit een belangrijke prioriteit wordt.¹⁰ Zo is het voor de HRJ moeilijk om de aanhoudende bezorgdheid weg te nemen over de politieke beïnvloeding van zijn besluitvorming.

Bijgevolg wordt de HRJ momenteel niet algemeen beschouwd als een autonome en onafhankelijke autoriteit die in staat is de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht doeltreffend te verdedigen ten aanzien van de uitvoerende en parlementaire geledingen van de overheid. De taak om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te verdedigen of om

⁵ De praktijk waarbij politieoperaties worden genoemd naar rechters die hadden verzuimd detentiemaatregelen op te leggen aan gearresteerde verdachten, werd stopgezet.

⁶ Zie het technisch verslag, blz. 2.

⁷ COM(2012) 411 definitief.

⁸ COM(2012) 411 definitief, blz. 6.

⁹ Zie het technisch verslag, blz. 13-14.

¹⁰ Zie het technisch verslag, blz. 11-12.

erop toe te zien of politiek gevoelige zaken objectief worden behandeld,¹¹ lijkt vaak door het maatschappelijk middenveld te worden vervuld. De HRJ moet dit beschouwen als een belangrijke prioriteit en transparante procedures invoeren voor een samenhangende behandeling van de vraagstukken die zich aandienen. Hieruit blijkt ook de noodzaak voor een meer samenhangend beleid ten aanzien van de media.

Het verloop van de benoemingen heeft een grote invloed op de publieke beeldvorming over de rechtshandhaving en de justitie. Benoemingen konden rekenen op mediatieke en politieke belangstelling. De bezorgdheid over belangrijke benoemingen bij de overheid die op een niet-transparante wijze tot stand kwamen en waarbij machtige economische en politieke belangengroepen waren betrokken, werd nog versterkt door verscheidene topbenoemingen in de loop van het voorbije jaar. Concrete voorbeelden waren de mislukte benoemingen bij het grondwettelijk hof en het Staatsagentschap voor Nationale Veiligheid (SANS).¹² In beide gevallen moesten de kandidaten zich uiteindelijk terugtrekken, maar bleef er bezorgdheid over de wijze waarop het systeem functioneert. Dit waren alleen de meest tot de verbeelding sprekende zaken. In andere gevallen werden de resultaten minder aangevochten, maar bleef het beeld van een niet-transparante besluitvorming die de overhand had op de formele procedures ondanks de verbeteringen op het vlak van transparantie.¹³

Uit dergelijke gevallen blijkt dat hoewel transparante procedures belangrijk zijn voor de goede werking van de overheidsinstellingen, formele procedures toch niet altijd voldoende zijn. Om het vertrouwen in zijn instellingen te verhogen, moet Bulgarije een staat van dienst opbouwen waarbij beslissingen betreffende benoemingen, inclusief die voor hoge ambten, worden gebaseerd op een daadwerkelijke mededinging tussen kandidaten overeenkomstig de duidelijke criteria voor verdiensten en integriteit waarop in de voorbije CVM-verslagen is gewezen.¹⁴ Een belangrijke testcase is de toekomstige benoeming en verkiezing van de hoofdinspecteur van de justitiële inspectiedienst. Vertragingen hebben de indruk gewekt dat het hier in eerste instantie gaat om het onvermogen vooraf overeenstemming te bereiken over een kandidaat, terwijl dit soort functie zou moeten worden ingevuld na een open procedure die tot doel heeft een uiterst bekwame deskundige aan te stellen die blijkt geeft van en kan optreden in volledige objectiviteit. Een belangrijke benoeming later op het jaar wordt de verkiezing van de voorzitter van het Hof van Cassatie.

Een belangrijk onderdeel van de bescherming van de verantwoordingsplicht en integriteit zijn de tuchtmaatregelen die gelden voor magistraten. Hiervoor zijn systematische criteria nodig die samenhang moet brengen in de tuchtmaatregelen.¹⁵ Zonder duidelijke normen voor de beoordeling van individuele zaken, blijven willekeurige beslissingen mogelijk. Het feit dat beslissingen van de HRJ geregeld ongedaan worden gemaakt door het Administratief Hooggerechtshof, wijst ook op inconsistentie of een gebrek aan gemeenschappelijke interpretatie van de regels. Een systematische benadering van de tuchtmaatregelen is cruciaal voor de onafhankelijkheid en integriteit van de rechterlijke macht, aangezien willekeurige beslissingen op dit vlak de voedingsbodem vormen voor - werkelijke of vermeende - ongepaste druk op magistraten.

¹¹ Momenteel lopende zaken die betrekking hebben op beschuldigingen van afluisterpraktijken en verkiezingsfraude, zijn op dit vlak een test.

¹² Zie het technisch verslag, blz. 4 en 25.

¹³ Zie het technisch verslag, blz. 5.

¹⁴ Er zijn internationaal erkende criteria, zoals die van het Europees Netwerk van Raden voor de rechtspraak: http://encj.net/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_dublin_declaration_def_dclaration_de_dublin_recj_def.pdf

¹⁵ Wat betreft beoordelingen en bevorderingen wordt bij bevorderingsrondes soms wel en soms geen rekening gehouden met tuchtprocedures.

De nieuwe eenheid die is opgericht om door magistraten gepleegde strafbare feiten te onderzoeken, zal verantwoordelijk zijn voor een bijzonder gevoelige problematiek. Indien deze eenheid erin slaagt resultaten te boeken door objectief en doeltreffend op te treden, zou de oprichting van deze eenheid een belangrijke bijdrage kunnen vormen voor de inspanningen om integriteit te bevorderen. Uit de misbruiken die de huidige leiding van het openbaar ministerie heeft vastgesteld in de vorige inspectiedienst, blijken ook de risico's die op zichzelf staande organen binnen het openbaar ministerie met zich brengen¹⁶. De uitvoering en toepassing van duidelijke, transparante en op verantwoordingsplicht gebaseerde procedures zijn essentieel om dit risico tegen te gaan.

Rechtskader

Het lopende overleg over de hervorming van het strafwetboek heeft tot doel de langdurige discussie over een eerste ontwerp af te ronden en in januari is een voorstel bij het parlement ingediend. Het nieuwe strafwetboek zou moeten resulteren in belangrijke verbeteringen. Er moet echter worden opgemerkt dat een hervorming van het strafwetboek van 1968 - dat op gezette tijden werd gewijzigd - weliswaar nuttig zal zijn, maar toch onderdeel moet uitmaken van een bredere aanpak van het strafrecht. Hierover is grondig overleg noodzakelijk met de rechtsbeoefenaars en het maatschappelijk middenveld. Op sommige terreinen die vallen onder het mechanisme voor samenwerking en toetsing, is het belangrijk om bepalingen vast te stellen en toe te lichten die tot doel hebben de bestrijding van de corruptie en de georganiseerde misdaad te bevorderen. Voorts zal het ook cruciaal zijn om te zien hoe de wijzigingen kunnen worden gecombineerd met een beter beheer van het justitiële stelsel en de wetshandhaving. Hiervoor kunnen wijzigingen aan het wetboek van strafvordering noodzakelijk zijn. Tegelijkertijd mag de noodzaak van wijzigingen op wetgevingsvlak geen belemmering zijn om nuttige praktische en organisatorische maatregelen te nemen die los van de nieuwe wet op korte termijn kunnen worden uitgevoerd. Belangrijk hierbij zijn de conclusies van een door de Commissie aanbevolen analyse van rechtszaken die niet succes konden worden afgerond¹⁷, alsook andere analyses van kwesties zoals de vertraging die in strafrechtelijke procedures wordt opgelopen (zie verder).

Strategisch kader voor justitiële hervormingen

Naast de HRJ is het ministerie van Justitie de andere belangrijke speler die toonaangevend is bij de hervorming van het justitiële stelsel. Als gevolg van de opeenvolging van ministers en de machtsverhoudingen in het parlement waardoor wetswijzigingen momenteel moeilijk tot stand kunnen komen, bleek het moeilijk voor het ministerie om het noodzakelijke perspectief te bieden. Het uittrekken van middelen voor werkterreinen zoals e-justitie zou in de toekomst evenwel vruchten kunnen afwerpen. Indien er sprake is van een echte betrokkenheid, zouden de huidige inspanningen om de langetermijnstrategie voor justitiële hervormingen te actualiseren, nuttig kunnen zijn om een aantal zaken scherp te stellen.

De minister van Justitie heeft belangrijke ngo's om medewerking verzocht bij het analyseren van de stand van zaken van de justitiële hervormingen tot op heden. Het idee is om voort te bouwen op de slechts gedeeltelijk uitgevoerde strategie 2010 en een scala aan vraagstukken aan de orde te laten komen, onder meer een herverdeling en afstemming van de middelen op de behoeften, integriteitskwesties, harmonisatie van het beheersysteem voor de rechtbanken en de rol van administratieve directeuren. Deze analyse moet klaar zijn in het najaar 2013, maar heeft vertraging opgelopen. De goedkeuring zou in 2014 moeten plaatsvinden na

¹⁶ Zie het technisch verslag, blz. 10.

¹⁷ COM(2012) 411 final, blz. 21.

raadpleging van de belanghebbenden en zou betrekking hebben op een periode van 7 jaar voor de uitvoering van de hervormingen, gedeeltelijk om de termijn af te stemmen op de programmering van de steun uit de structuurfondsen van de EU. Het is belangrijk dat over deze strategie een brede raadpleging plaatsvindt, onder meer met het maatschappelijk middenveld en beroepsverenigingen en dat de strategie vervolgens door de regering en de HRJ wordt aangenomen als een stappenplan waarover overeenstemming is bereikt, om te zorgen voor een zo groot mogelijke betrokkenheid.

Efficiëntie van het justitiële en rechtshandhavingssapparaat

De eerste stappen worden gezet voor het aanpakken van de moeilijke vraagstukken op het vlak van de werkbelasting en de herverdeling van de middelen tussen rechtbanken en de bureaus van openbare aanklagers. Deze aanpak kan botsen op enige weerstand van bepaalde betrokken partijen, maar zolang blijkt dat deze benadering is gebaseerd op objectieve en transparantie criteria, wordt hiermee ook aangetoond dat de hoogste rechters gevoelige vraagstukken kunnen aanpakken. Samen met de voortzetting van de vergelijkende onderzoeken die waren stilgevallen, zou dit moeten leiden tot enkele reële hervormingen.¹⁸ De door de HRJ verrichte werkzaamheden voor het opstellen van methodologische richtsnoeren om de verschillen in de werkbelasting weg te werken zouden ook een goede grondslag zijn voor toekomstige maatregelen. Een eerlijke verdeling van de werkbelasting zal niet alleen resulteren in een grotere efficiëntie van het justitiële stelsel die ten goede komt aan de Bulgaarse bevolking - zij zal ook gevolgen hebben op het vlak van de tuchtmaatregelen. Momenteel kan de aanzienlijke achterstand bij de behandeling van rechtszaken te gemakkelijk worden gebruikt bij tuchtzaken - vaak op een inconsequente wijze - terwijl de verantwoordelijkheid voor de achterstand veeleer kan liggen bij de hoogste rechters en de administratieve directeurs.

Met betrekking tot de toewijzing van rechtszaken is de HRJ voornemens in alle rechtbanken een gecentraliseerd systeem in te voeren voor de controle op de toewijzing van rechtszaken op basis van toeval om op deze wijze tegemoet te komen aan de bezorgdheid dat het huidige systeem gemanipuleerd kan worden.¹⁹ Het is een goede zaak dat nu wordt erkend dat er zich op dit punt problemen voordoen. Om het vertrouwen te herstellen zou een permanent systeem een beroep moeten doen op externe deskundigheid en de betrokkenheid van belanghebbenden en het maatschappelijk middenveld. Gemeenschappelijke uitvoeringsvoorschriften zijn ook belangrijk, waardoor alle partijen weten hoe het systeem in de praktijk wordt toegepast en vragen kunnen stellen over instanties waar de voorschriften blijkbaar niet zijn nageleefd.

Een ander belangrijk onderdeel bij het beheer van het justitiële stelsel is het inspectoraat bij de HRJ. Zoals in vorige CVM-verslagen is opgemerkt,²⁰ zou het inspectoraat een waardevol instrument kunnen zijn bij het streven naar een meer nauwgezet beheer en het aanpakken van vastgestelde tekortkomingen. Hierbij moet het inspectoraat zijn formele aanpak bij inspecties ombuigen tot een kwalitatieve benadering. Momenteel analyseert het inspectoraat de statistieken met betrekking tot de naleving van termijnen of voert het controles uit naar de toepassing van de toewijzing van rechtszaken op basis van toeval. Slechts uitzonderlijk controleert het inspectoraat de kwaliteit van de dossiers en evenmin wordt op systematische wijze rekening gehouden met de werkdruk. Bijgevolg lijken de conclusies van het inspectoraat met betrekking tot een kwestie zoals de toewijzing van rechtszaken op basis van

¹⁸ Zie het technisch verslag, blz. 14.

¹⁹ Zie het technische verslag, blz. 6-7.

²⁰ COM(2012) 411 final, blz. 7 en 21.

toeval geen volledig antwoord te bieden op dit vraagstuk. Bovendien worden kwesties zoals de integriteit of het ethisch gedrag van magistraten door het inspectoraat niet onderzocht, aangezien het inspectoraat van mening dat deze aangelegenheden niet tot zijn bevoegdheid behoren. Hierdoor heeft het inspectoraat slechts een beperkte impact bij de aanpak van de aanzienlijke tekortkomingen van het Bulgaarse justitiële stelsel.²¹

Het openbaar ministerie wordt op een meer systematische wijze beheerd.²² De audit van de procureur-generaal en het daaropvolgende actieplan bieden een duidelijke en vaak openhartige analyse van de tekortkomingen, waarbij wordt gezocht naar specifieke oplossingen. Een succesvolle uitvoering zou kunnen resulteren in aanzienlijke resultaten, waarbij ook zou worden aangetoond dat extra middelen niet altijd noodzakelijk zijn om een impuls te geven aan het veranderingsproces. De aanpak in het openbaar ministerie kan weliswaar niet automatisch worden gekopieerd naar de zetelende magistratuur, aangezien deze minder hiërarchisch is gestructureerd, maar is wel een voorbeeld van de bereidheid om de problemen met specifieke oplossingen aan te pakken. Het zou evenwel nuttig zijn om het proces transparanter te maken om een doeltreffende verantwoording voor de tenuitvoerlegging te kunnen waarborgen. De hervormingen binnen het openbaar ministerie moeten ook worden voortgezet in het kader van een bredere strategie voor justitiële hervormingen - problemen zoals de moeilijkheden bij het gebruik van expertise in de rechtszaal vereisen een gemeenschappelijke aanpak van het openbaar ministerie en de HRJ. Bij de aanpak van kwesties zoals prestatiebeoordeling moet ook worden gezorgd voor een samenhangende benadering voor rechters en aanklagers.

Meer in het algemeen zijn op het ministerie van Binnenlandse Zaken een aantal belangrijke hervormingen uitgevoerd om ervoor te zorgen dat het ministerie zich kan toespitsen op zijn kerntaak van wetshandhaving en om personeel te herschikken van administratieve naar operationele functies. Aan de problematische praktijk van schenkingen aan ministerie, die was beperkt tot overheidsdiensten en bedrijven, is naar verluidt een einde gemaakt. Tegelijkertijd wordt het ministerie geconfronteerd met problemen inzake het passend optreden bij betogingen en druk op de grenzen.

2.2 Corruptie

Wijdverbreide corruptie wordt beschouwd als een groot probleem en stelt de Bulgaarse autoriteiten voor grote uitdagingen.²³ De bereidheid van ondernemingen om in Bulgarije te investeren wordt hierdoor duidelijk beïnvloed.²⁴ In 2010 heeft de vorige regering een strategie voor corruptiebestrijding aangenomen, die nu wordt geactualiseerd - hierbij zou nuttig gebruik kunnen worden gemaakt van onafhankelijke externe deskundigheid. Globaal genomen waren de resultaten van de vorige inspanningen vrij beperkt. De algemene indruk is die van een zwakke en ongecoördineerde reactie op een systematisch probleem binnen de

²¹ Zie het technisch verslag, blz. 11.

²² Zie het technisch verslag, blz. 9.

²³ Centrum voor de studie van de democratie, Corruptie en corruptiebestrijding in Bulgarije (2012-2013), beleidsnota nr. 43, november 2013. Volgens de corruptieperceptie-index 2013 van Transparency International staat Bulgarije op de tweede plaats tussen de EU-lidstaten met betrekking het perceptieniveau van corruptie. (<http://www.transparency.org/cpi2013>)

²⁴ In het Global Competitiveness Report 2013 wordt corruptie als de meest problematische factor aangemerkt om zaken te doen in Bulgarije. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf, blz. 138.

overheidsdiensten. De in het vorige CVM-verslag vastgestelde tekortkomingen doen zich nog steeds voor.²⁵

In de voorbije jaren zijn een aantal institutionele veranderingen tot stand gekomen, maar vaak ondervinden deze initiatieven problemen of worden er gewoonweg geen tastbare resultaten geboekt. De commissie voor belangenconflicten, die een cruciale rol had kunnen vervullen bij het opsporen van onregelmatigheden op alle niveaus van de overheidssector, is bijvoorbeeld verwickeld geraakt in een groot schandaal met vermoedens over sterke politieke beïnvloeding. Ondanks de middelen die voor het corruptiebestrijdingsproject BORKOR zijn uitgetrokken, heeft dit project, dat werd gepropageerd als een belangrijk instrument om corruptierisico's op te sporen en aan te pakken, nog steeds geen concrete resultaten opgeleverd. Op het vlak van de overheidsopdrachten heeft een complex en voortdurend veranderend wetgevingskader ertoe geleid dat het zelfs nog moeilijker wordt om een cultuur van objectiviteit en nauwkeurigheid tot stand te brengen. Een aantal ondernemers gelooft niet meer dat kan worden ingegaan tegen de grootschalige manipulatie van aanbestedingen.²⁶

Er zijn evenwel ook enkele positieve ontwikkelingen. Sinds 2007 zijn de interne inspectoraten van het overheidsbestuur die bij de diensten van de eerste minister werkzaam zijn onder de leiding van het inspectoraat-generaal versterkt. Zij kunnen een belangrijke rol spelen bij het opsporen en voorkomen van onregelmatigheden alsook bij het indienen van voorstellen voor verdere verbeteringen op het vlak van corruptiebestrijding. Daarnaast moet de oprichting van gemeenschappelijke teams met medewerkers van de opsporingsdiensten en het openbaar ministerie resulteren in een meer doeltreffende reactie ten aanzien van ernstige corruptiezaken. De inspanningen op het vlak van corruptiebestrijding blijven verspreid, zonder een centrale autoriteit die bevoegd is voor corruptiebestrijding en over het gezag en de autonomie beschikt om de veranderingen aan te sturen. Het inspectoraat-generaal zou de kern kunnen vormen van een dergelijke autoriteit, maar is momenteel te kleinschalig om een groot effect te sorteren.

De ervaring leert evenwel dat de succesvolle vervolging van de corruptie op hoog niveau cruciaal is voor de geloofwaardigheid van de corruptiebestrijding, waarbij inbreuken onmiskenbaar voor het gerecht worden gebracht. Het gebrek aan resultaten bij de vervolging van corruptie op hoog niveau blijft een belemmering bij het overtuigen van het Bulgaarse publiek dat ernstige inspanningen worden geleverd om het probleem aan te pakken.

2.3 Georganiseerde criminaliteit

Evenzo heeft het uitblijven van algemene vooruitgang bij tot de verbeelding sprekende zaken van georganiseerde criminaliteit onvermijdelijk gevolgen voor de perceptie over de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Een aantal ophefmakende zaken zijn geseponeerd, terwijl voor andere ernstige strafbare feiten, zoals huurmoorden, na verschillende jaren van onderzoek geen aanklachten werden opgesteld.

Het feit dat sleutelfiguren uit de georganiseerde criminaliteit op de vooravond van een definitief vonnis in juli 2012 zich aan de justitie konden onttrekken werd alom zorgwekkend geacht²⁷, maar uit het feit dat niemand bereid was hiervoor verantwoordelijkheid op te nemen en dat geen maatregelen zijn getroffen om te garanderen dat deze feiten zich niet

²⁵ COM(2012) 411 final, blz. 14.

²⁶ Directe contacten tussen de Commissie en bedrijfsorganisaties.

²⁷ Het feit dat een verbeurdverklaring ten aanzien van dezelfde groep nu is gestrand, heeft deze bezorgdheid versterkt.

opnieuw zouden voordoen, blijkt nog sterker hoe moeilijk het is om de problemen aan te pakken.²⁸

De belangrijkste maatregel van de nieuwe regering was de versterking van het Staatsagentschap voor Nationale Veiligheid (SANS), dat nu niet alleen bevoegd zal zijn voor spionage en contraspionage, maar ook belast is met de bestrijding van de georganiseerde misdaad en verscheidene andere vormen van criminaliteit die de veiligheid van de staat in het gedrang zouden kunnen brengen. Hierbij gaat het om de overdracht van speciale politie-eenheden voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad (GDBOP) naar de veiligheidsdiensten (SANS). Dit heeft tot enige beroering geleid bij de betrokken diensten en het is belangrijk ervoor te zorgen dat deze commotie slechts van voorbijgaande aard is. Belangrijker is dat de wijze waarop de beslissing is genomen - zonder enige raadpleging of toelichting - geleid heeft tot aanzienlijke reputatieschade bij zowel de diensten als de nieuwe regering, waarbij deze situatie alleen maar kan worden rechtgezet door diensten die aantonen dat de verandering heeft geresulteerd in betere operationele resultaten. Zoals hierboven is uiteengezet, is het algemene beeld van een voortijdig ten uitvoer gelegde hervorming nog verergerd door de controverse over de benoeming van het nieuwe hoofd van het veiligheidsagentschap.

Essentieel is ook de taakverdeling met het ministerie van Binnenlandse Zaken. Zo is het SANS belast met de bestrijding van de drugsproductie en de internationale drugshandel, terwijl de politie bevoegd is voor de aanpak van andere drugsgerelateerde criminaliteit. Het SANS moet de corruptie op hoog niveau bestrijden, de politie alle andere vormen van corruptie. Het is mogelijk dat zaken in de loop van het onderzoek opnieuw moeten worden toegewezen.

Het SANS en het openbaar ministerie hebben gespecialiseerde teams opgericht voor de bestrijding van corruptie, drugshandel en financiële criminaliteit.²⁹

Hoewel deze reorganisatie enkele positieve ontwikkelingen met zich zou kunnen brengen, met name door te zorgen voor een meer geïntegreerde benadering gezien de wisselwerking tussen corruptie en georganiseerde misdaad, zal het nieuwe agentschap goede resultaten moeten boeken om de negatieve indruk weg te nemen die is ontstaan naar aanleiding van de controverse rond de oprichting van het agentschap. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de samenwerking met wethandhavingsinstanties in andere lidstaten.³⁰

Meer algemeen was in de CVM-verslagen aanbevolen om uitvoerig te analyseren waarom zaken in het verleden zijn stilgevallen of niet tot resultaat hebben geleid, met medewerking van alle betrokken bestuurlijke en rechterlijke autoriteiten.³¹ Onderkende problemen zoals het gebruik van deskundigenbewijs in de rechtszaal, ontoereikende bescherming van getuigen en problemen met bewijsmateriaal moeten worden onderzocht vanuit het perspectief van het politie-onderzoek, het openbaar ministerie en het proces, om verbeteringen tot stand te kunnen brengen. Bij het opstellen van deze analyse is slechts traag vooruitgang geboekt en uit de parallelle initiatieven die door het openbaar ministerie en de HRJ zijn opgezet, blijkt het gebrek aan coördinatie en - in zekere mate - aan betrokkenheid.³²

²⁸ Het is namelijk zo dat een vergelijkbare zaak met betrekking tot een verdachte die was veroordeeld voor een dubbele moord in december 2013 plaatsvond.

²⁹ Naast de hierboven vermelde eenheid voor strafbare feiten binnen de magistratuur.

³⁰ Een specifiek probleem is de ontvankelijkheid van door de veiligheidsdiensten ingewonnen bewijsmateriaal binnen sommige jurisdicties.

³¹ COM(2012) 411 final, blz. 14 en 21.

³² Zie het technisch verslag, blz. 24.

Open besprekingen met de belanghebbenden en het maatschappelijk middenveld, gevolgd door een duidelijk actieplan, zijn noodzakelijk om dit proces een nieuwe impuls te geven.

Verbeurdverklaring is een essentieel instrument om misdaadbendes hun illegale inkomsten te ontnemen. Het lijkt erop dat de nieuwe leidinggevendenden van de commissie voor de verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen (CEPACA) erin geslaagd zijn een lichte toename van de omvang van verbeurd verklaarde vermogensbestanddelen tot stand te brengen. In de nieuwe wet, die op sommige punten verbeteringen tot stand heeft gebracht, zijn evenwel ook enkele amendementen van het parlement opgenomen die hebben geresulteerd in nieuwe struikelstenen, in het bijzonder een zeer hoge, ongegronde vermogensdrempel die moet overschreden worden opdat het agentschap (CEPACA) van rechtswege kan optreden. Derhalve blijven er een aantal vragen met betrekking tot de nieuwe wettelijke structuur en de effecten ervan op het vermogen van het CEPACA om doeltreffend op te treden.³³

Evenzo moeten de gespecialiseerde openbare aanklagers en rechtbanken nog steeds resultaten boeken waaruit blijkt dat belangrijke zaken doeltreffend worden aangepakt. Het blijft een punt van zorg dat bepaalde aspecten van het plan een doeltreffend optreden belemmeren, in het bijzonder het ontbreken van een autoriteit die prioriteiten kan stellen, hetgeen tot gevolg heeft dat de instellingen met onbeduidende zaken worden belast. De speciale aanklager heeft reeds vaker gewezen op de ontoereikende technische deskundigheid als een ernstig operationeel probleem. Door het toenemende belang van financiële onderzoeken bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad wordt dit een nijpende kwestie.

3. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Sinds het laatste verslag van de Commissie in juli 2012 heeft Bulgarije enige vooruitgang geboekt. Op het vlak van de benoemingsprocedures was er enige verbetering. Inzake management heeft de procureur-generaal enkele nuttige maatregelen genomen en de HRJ heeft vorderingen gemaakt met betrekking tot de werkdruk.

De totale vooruitgang bleef evenwel nog ontoereikend en was niet stabiel. Het vertrouwen van de bevolking wordt in eerste instantie gewonnen op cruciale momenten die voldoende belangrijk zijn om op een grotere algemene belangstelling te kunnen rekenen. In de voorbije 18 maanden waren de meeste dergelijke gebeurtenissen - een periode waarin in Bulgarije drie verschillende regeringen aan de macht waren - veeleer zorg- dan vertrouwenwekkend, waarbij aanstellingen ongedaan moesten worden gemaakt wegens integriteitsproblemen, veroordeelde leiders van misdaadbendes uit de handen van de justitie konden blijven en onthullingen over de politieke beïnvloeding van het gerechtelijk apparaat elkaar opvolgden. Slechts een zeer gering aantal zaken waarbij het ging om corruptie of georganiseerde criminaliteit, zijn in de rechtbank afgehandeld.

Voorstanders van hervormingen in Bulgarije zijn teleurgesteld door het trage tempo van veranderingen en moeten worden aangemoedigd. Om sneller vooruitgang te kunnen boeken met betrekking tot de ijkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, moeten de Bulgaarse autoriteiten samenwerken met de voorstanders van de hervormingen en blijf geven van leiderschap dat gebaseerd is op een visie die steunt op kernbeginselen zoals de

³³ Zie het technische verslag, blz. 25-26.

rechtsstaat en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Hiervoor moet blijk worden gegeven van een politieke bereidheid om een hervormingsstrategie op lange termijn uit te stippelen en om op korte termijn concrete en praktische maatregelen te nemen om vooruitgang te kunnen boeken.

De Commissie verzoekt Bulgarije om op de volgende terreinen actie te ondernemen:

1. *Onafhankelijkheid, verantwoordingsplicht en integriteit van het gerecht*

Er is nood aan een duidelijke en transparante toepassing van de regels voor het aanstellen van magistraten. Een aantal aanstellingen waaruit blijkt dat professionalisme en integriteit duidelijk de belangrijkste criteria zijn voor een benoeming, zijn noodzakelijk om het vertrouwen van het publiek te herstellen, in het bijzonder bij topbenoemingen in het gerechtelijk apparaat. Op dit vlak moet Bulgarije volgende maatregelen nemen:

- een reeks objectieve criteria ontwikkelen voor beoordelingen en bevorderingen, die toegespitst zijn op verdienste, integriteit en transparantie en een systeem oprichten voor het toezicht op en de evaluatie van de toepassing van die criteria in de huidige praktijk, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de functies van rechters, officieren van justitie en rechercheurs. De beroepsverenigingen en andere relevante betrokkenen moeten hierbij worden betrokken;
- een vaste praktijk ontwikkelen binnen de HRJ voor de toepassing van objectieve criteria inzake verdienste, integriteit en transparantie bij benoemingen, inclusief voor hoge ambten;
- garanties verstrekken voor de integriteit en transparantie bij de toewijzing van zaken aan magistraten, met een systeem van toewijzing op basis van toeval dat wordt gecontroleerd door onafhankelijke deskundigen om ervoor te zorgen dat alle administratieve directeuren volledig aansprakelijk zijn voor alle besluiten om van het systeem af te wijken. Gemeenschappelijke regels voor de toepassing van het systeem die gelden voor rechtbanken, zijn noodzakelijk;
- de werkzaamheden van het inspectoraat van de HRJ heroriënteren om proactiever te kunnen optreden bij het bevorderen van integriteit en de efficiency van het justitiële apparaat;
- een duidelijke procedure voor de HRJ opstellen om publiekelijk te kunnen reageren bij politieke inmenging bij de rechterlijke macht en het openbaar ministerie.

2. *Hervorming van het justitiële stelsel*

De geactualiseerde strategie voor justitiële hervormingen moet worden gebruikt om sturing en impulsen aan de hervorming te geven. Op dit vlak moet Bulgarije volgende maatregelen nemen:

- het actieplan voor het openbaar ministerie binnen de voorgestelde termijn uitvoeren. Het actieplan verankeren in de bredere hervorming van het gerechtelijk apparaat. Ondertussen in de HRJ concrete maatregelen nemen om het probleem van de ongelijke werkverdeling tussen rechtbanken en magistraten op een objectieve manier weg te werken;
- in het kader van deze strategie voorzien in een jaarlijks voortgangsverslag van de HRJ met betrekking tot de maatregelen en doelstellingen op het vlak van justitiële hervormingen om het verloop van dit proces transparanter te maken;
- 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.

3. *Efficiency van het rechtsstelsel*

Aanhoudende aandacht is nodig voor de vraagstukken van de verschillen in werkdruk en de verdeling van de middelen alsook voor aangelegenheden zoals beoordelingen en bevorderingen waarbij ten volle rekening wordt gehouden met de integriteit. Daarnaast moet Bulgarije op dit terrein volgende maatregelen nemen:

- duidelijke procedures, normen en strafmaten opstellen om te zorgen voor samenhangende beslissingen in tuchtzaken. Hiermee moet de grondslag worden gelegd voor een samenhangende aanpak door de administratieve directeuren;
- de door de procureur-generaal uitgevoerde functionele audit van de openbaar ministeries alsook het actieplan volledig openbaar maken en een openbare raadpleging houden over het actieplan;
- 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;
- concrete vorderingen maken op het vlak van e-justitie om de efficiëntie, transparantie en consistentie van de rechtsgang zowel op korte, middellange als lange termijn te verbeteren.

4. *Corruptie*

Corruptiebestrijding vereist verdere, samenhangende inspanningen op het vlak van preventie. Daarnaast moet ook opgetreden worden tegen overtredingen en moet duidelijk blijken dat overtredingen gesanctioneerd worden. Op dit vlak moet Bulgarije volgende maatregelen nemen:

- één instantie belasten met de coördinatie van de corruptiebestrijding, om de inspanningen in verschillende sectoren te ondersteunen en te coördineren;
- in overleg met organisaties uit het maatschappelijk middenveld de nationale strategie voor corruptiebestrijding herzien en actualiseren, waarbij wordt uitgegaan van een model van openbaar bestuur dat voorziet in interne onafhankelijke inspectoraten, transparantie en verantwoordingsplicht;
- maatregelen nemen om het risico op corruptie bij procedures voor overheidsopdrachten te verminderen door deze procedures eenvoudiger en transparanter te maken;
- de procedures inzake belangenconflicten herzien om zowel de doeltreffendheid en de onpartijdigheid alsook de geloofwaardigheid van de sanctieregeling te garanderen.

5. *Georganiseerde criminaliteit*

De succesvolle vervolging en bestraffing van de georganiseerde misdaad blijft altijd de meest doeltreffende manier om vooruitgang te boeken. Vooruitgang boeken in een aantal symbooldossier blijft dus cruciaal. Op dit vlak moet Bulgarije volgende maatregelen nemen:

- een actieplan opstellen en uitvoeren, waarbij wordt uitgegaan van de langverwachte onafhankelijke en uitgebreide analyse van rechtszaken die op een mislukking zijn

uitgelopen, met een termijn voor concrete maatregelen waarbij alle aspecten en alle onderdelen van de wetshandhaving en het justitiële stelsel aan de orde komen.

- in het bijzonder het probleem van prominente verdachten die zich voordat de rechtbanken een definitief vonnis hebben geveld aan de justitie onttrekken, met een duidelijke toewijzing van verantwoordelijkheid bij tekortkomingen;
- een duidelijk beleid uitstippelen voor de betrekkingen die het Staatsagentschap voor Nationale Veiligheid (SANS) onderhoudt met instanties die in andere lidstaten belast zijn met bestrijding van de georganiseerde misdaad, met specifieke werkprocedures voor contacten met die instanties om ervoor te zorgen dat de samenwerking wordt gehandhaafd en verbeterd;
- ervoor zorgen dat de gespecialiseerde rechtbank en het gespecialiseerde parket voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad zich kunnen toespitsen op ophefmakende zaken;
- zorgen voor de noodzakelijke samenwerking tussen de commissie voor de verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen en de wetshandhavingsinstanties. Tegen de zomer 2014 een onafhankelijke evaluatie uitvoeren van de nieuwe wet inzake de verbeurdverklaring van vermogens alsook van de resultaten die met deze wetgeving werden geboekt.