

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 22.7.2009
COM(2009) 402 definitief

**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**

{SEC(2009) 1074}

**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**

1. INLEIDING – CONTEXT EN METHODE

1.1. Doel

Toen Bulgarije in januari 2007 toetrad tot de Europese Unie, is een mechanisme voor samenwerking en toetsing ingesteld¹ om de nieuwe lidstaat te helpen bij de noodzakelijke justitiële hervorming en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. Dit mechanisme is een autonome beschikking van de Commissie op grond van het toetredingsverdrag, waardoor de Commissie op politiek en technisch vlak intensief kan samenwerken met de Bulgaarse autoriteiten om de vorderingen te volgen en te evalueren en om technische bijstand en financiële steun te verlenen. Via het mechanisme kunnen alle andere lidstaten de ontwikkelingen in Bulgarije op dit gebied volgen en ondersteunen en deskundigheid en financiële steun bieden. In de tussentijdse en jaarlijkse verslagen die de Commissie over het mechanisme opstelt, worden de vorderingen en de resterende tekortkomingen beschreven om Bulgarije te helpen prioriteiten te stellen voor maatregelen om de bij de toetreding vastgestelde doelstellingen volledig te verwezenlijken.

In dit verslag evalueert de Commissie de vorderingen met betrekking tot de ijkpunten sinds het laatste volledige verslag (23 juli 2008). Ook formuleert zij aanbevelingen aan Bulgarije op grond van deze evaluatie. In de begeleidende technische update worden de vorderingen met betrekking tot elk ijkpunt gedetailleerd beschreven. Het verslag is gebaseerd op de regelmatige inlichtingen die de Bulgaarse autoriteiten verstrekken, met name via gedetailleerde vragenlijsten die de Commissie per ijkpunt hanteert. Verschillende vooraanstaande deskundigen uit de lidstaten hebben de Commissie bijgestaan bij deze werkzaamheden. Ook is gebruik gemaakt van documentatie en informatie uit verschillende andere bronnen.

1.2. De ijkpuntmethode

Volgens de Commissie hangen alle ijkpunten nauw met elkaar samen. Uit de dialoog met Bulgarije is herhaaldelijk gebleken dat vorderingen met betrekking tot één ijkpunt bijdragen tot vorderingen op andere ijkpunten. Het mechanisme voor samenwerking en toetsing is niet bedoeld als een checklist, maar moet bijdragen aan de ontwikkeling van een onafhankelijk en stabiel justitieel systeem dat in staat is belangenconflicten op te sporen en te bestraffen, corruptie op alle niveaus te

¹ Beschikking 2006/929/EG 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 en georganiseerde misdaad (PB L 354 van 14.12.2006, blz. 58).

bestrijden en de georganiseerde misdaad effectief aan te pakken. De Commissie is daarom niet van plan de ijkpunten één voor één af te strepen, maar samen met Bulgarije toe te werken naar het moment waarop het mechanisme in zijn geheel kan worden beëindigd.

2. **STAND VAN HET HERVORMINGSPROCES IN BULGARIJE**

Resultaten

Evenals in voorgaande jaren worden de vorderingen met betrekking tot de ijkpunten in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing gedetailleerd beschreven in de feitelijke opsomming in de bijlage bij dit verslag. In dit deel worden de belangrijkste conclusies van de Commissie samengevat en worden aanbevelingen voor door Bulgarije te treffen maatregelen geformuleerd.

Het verslag van juli 2008 over het mechanisme voor samenwerking en toetsing en het verslag over het beheer van de EU-fondsen in Bulgarije leidde tot een attitudeverandering en tot een meer open dialoog op alle niveaus met de Bulgaarse autoriteiten. De grootschalige georganiseerde misdaad en corruptie worden niet langer ontkend en het openbaar ministerie en justitie ondernemen al het een en ander om deze problemen aan te pakken. Op grond van de aanbevelingen van de Commissie in haar laatste evaluatie zijn een aantal maatregelen getroffen.

Bestrijding van de georganiseerde misdaad

Bulgarije is sinds september 2008 begonnen met de hervorming van het openbaar ministerie om de doelmatigheid ervan te vergroten, waarbij de nadruk ligt op de vervolging van ernstige misdaden.

Dankzij de oprichting van gezamenlijke teams van het openbaar ministerie, de politie, de nationale researchedienst en het nationale veiligheidsagentschap is de coördinatie verbeterd en is concrete vooruitgang geboekt met betrekking tot onderzoeken, met name naar fraude met EU-middelen, zoals blijkt uit de stijging van het aantal onderzoeken en aanklachten. De oprichting van een permanent gezamenlijk team ter bestrijding van overtredingen tegen het Europese financiële systeem is een uitstekend initiatief, omdat hierin verschillende functies, de recherche, gespecialiseerde kennis en onderzoek op het gebied van een bepaald type misdaad in één instantie worden samengebracht.

Een dergelijke efficiënte aanpak wordt nog niet gehanteerd wat betreft de georganiseerde misdaad, waar gezamenlijke teams alleen ad hoc opereren. Desalniettemin hebben deze ad-hoc teams al aangetoond dat zij zich actief richten op leden van bekende criminele organisaties. De eerste veroordelingen zijn bereikt door strafvermindering in ruil voor een schuldbekentenis en een korte rechtszaak (versnelde procedure). Wanneer de verdachte schuld bekent, leidt deze procedure echter vaak tot een straf die lager is dan het wettige minimum. Beide procedures worden nu actief gebruikt tegen leden van criminele organisaties om de algemene efficiëntie van de strafrechtelijke procedures te vergroten. Voor het eerst hebben deze procedures geleid tot gevangenisstraf voor een aantal leden van criminele organisaties, wat kan worden beschouwd als een belangrijke boodschap aan het

publiek dat bekende criminelen niet langer boven de wet staan. Met deze veroordelingen wordt het wellicht gemakkelijker om vermogens te bevriezen en om onderzoek te doen naar het witwassen van geld, wat mogelijk leidt tot meer veroordelingen. Er moet evenwel worden nagedacht over de vraag of het verlenen van strafvermindering in ruil voor een schuldbekenenis in zaken van georganiseerde misdaad voldoende afschrikwekkend effect heeft. Bovendien mag dit niet verhinderen dat Bulgarije een volwaardig gerechtssysteem opzet.

Deze eerste successen moeten worden afgezet tegen het feit dat de moorden in het criminele circuit doorgaan en dat bekende criminelen niet worden gearresteerd. De autoriteiten en de politiek moeten duidelijk aantonen dat zij ondubbelzinnig van plan zijn om dit probleem bij de wortel aan te pakken. De situatie leidt tot onrust en onzekerheid binnen bestuur, politie en justitie. Er kan niet van hen worden verwacht dat zij de georganiseerde misdaad en corruptie bestrijden, wanneer de autoriteiten en de politiek geen heldere, ondubbelzinnige signalen afgeven. Voorkomen moet worden dat zij door hun lovenswaardige inspanningen worden blootgesteld aan bedreigingen en intimidatie.

De hervorming van het politieapparaat is gaande, maar het aantal personeelsleden, de structuren en procedures binnen de nieuwe gerechtelijke politie en de gereorganiseerde recherche moeten nog worden geconsolideerd. Ook binnen de nieuwe structuur is nog sprake van elkaar overlappende organisatieonderdelen, waardoor het onderzoek naar ernstige misdaden nog niet veel effectiever is geworden.

De commissie die verantwoordelijk is voor het bevriezen en verbeurd verklaren van criminele vermogens (CEPACA) heeft sinds halverwege 2008 aanzienlijk betere resultaten geboekt: 130 zaken wachten nu op een gerechtelijke uitspraak. Op grond van het geldende wettelijke kader is het weliswaar mogelijk om vermogens te bevriezen op het moment dat een officieel onderzoek wordt geopend naar bijvoorbeeld witwassen, maar in de praktijk worden de vermogens pas na een paar maanden vooronderzoek of op het moment van dagvaarding bevroren, waardoor het effect van de maatregel grotendeels teniet wordt gedaan. Daarnaast kent de wet te veel beperkingen inzake het bevriezen van vermogens en zijn de regels op dit vlak niet in overeenstemming met de criminele realiteit in Bulgarije. In november 2008 zijn voorstellen ingediend om de wet inzake het bevriezen en verbeurd verklaren van vermogens efficiënter te maken, maar deze zijn verworpen door een brede meerderheid in het parlement. Vanwege deze problemen gaat de CEPACA in dergelijke gevallen tegenwoordig ook over tot civielrechtelijke confiscatie, maar in het algemeen wordt de efficiëntie van het werk van de CEPACA ernstig ondermijnd door de mazen in de wet.

Justitiële hervorming

Het openbaar ministerie zal slechts beperkte vooruitgang kunnen boeken, bijvoorbeeld bij het bestrijden van de fraude met EU-middelen, tenzij het justitiële systeem verder wordt hervormd en men zich meer inzet voor de efficiëntie ervan. De buitensporige vertraging bij gerechtelijke procedures blijft een groot probleem. Deze vertraging wordt grotendeels veroorzaakt doordat de strafrechtelijke procedures zeer strikt zijn, rechters vrij passief zijn en het strafrecht verdachten schier eindeloze mogelijkheden tot obstructie biedt.

Aangezien er geen passende wetgevingsinitiatieven zijn om dit probleem te verhelpen, heeft een werkgroep van de Hoge Justitiële Raad een gedetailleerd overzicht gemaakt van individuele zaken en deze geanalyseerd. Voor elke zaak zijn maatregelen voorgesteld of goedgekeurd om te proberen het proces te versnellen in de vorm van "aanbevelingen om zaken van groot maatschappelijk belang te versnellen". Dit betreft zaken tegen bekende figuren, waarbij al veel vertraging is opgetreden. In zijn aanbevelingen pleit de Hoge Justitiële Raad voor wetwijzigingen (zoals invoering van registratie van de verblijfplaats), alsmede voor ingrijpende wijzigingen in de wijze waarop rechtbanken en de rechtspraak georganiseerd zijn. Dit is een lovenswaardig initiatief, maar het effect van deze aanbevelingen en de mate waarin zij ten uitvoer worden gelegd, moeten nog blijken.

Het justitiële systeem is vooral inefficiënt door de complexiteit en rigiditeit van de strafrechtelijke procedures. Hierdoor moeten de recherche en het openbaar ministerie terugvallen op simplistische methoden om bewijs te verzamelen en ingewikkelde onderzoeken te voorkomen. Deze formele aanpak komt verdachten niet eens ten goede, omdat de rechtshandavingsinstanties voortdurend zware onderzoekstechnieken gebruiken omdat "zachter" bewijs in de rechtbank niet wordt aanvaard.

Sinds juni 2008 is het inspectoraat binnen de Hoge Justitiële Raad volledig operationeel en heeft bemoedigende resultaten geboekt wat betreft het onderzoek naar procedurele schendingen en zwakke punten in de rechtspraak. Sommige conclusies hebben tot verbeteringen geleid, met name door interpretatieve uitspraken van het Hof van Cassatie.

Het Hof van Cassatie heeft ook geprobeerd om uniforme jurisprudentie te bevorderen door regelmatig te overleggen met regionale rechtbanken. Wat nog belangrijker is, is dat het Hof van Cassatie actief gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid om een serie interpretatieve besluiten uit te vaardigen waaraan iedere rechtbank zich dient te houden, waardoor uniforme toepassing van de wet wordt gewaarborgd.

De aanpak van de wetgevende maatregelen is wisselend en soms tegenstrijdig: er is wetgeving opgesteld om te voorkomen dat verdachten hun rechten misbruiken (verordening inzake ziekteverlof) en waarbij de straffen bij fraude met EU-middelen worden verhoogd, maar er is ook een amnestiewet goedgekeurd waarbij nalatigheden waarop maximaal vijf jaar gevangenisstraf staat, worden vrijgesteld van strafrechtelijke vervolging. Dit geldt onder meer voor nalatigheden die voorafgaand aan juli 2008 door ambtenaren in hun ambt zijn begaan. Deze boodschap is strijdig met de verbintenis van de regering om corruptie op alle niveaus te bestrijden, met name wat betreft nalatigheden in een openbaar ambt.

Het ministerie van Justitie heeft eveneens enige inspanningen gedaan om nieuw strafrechtelijk beleid te maken, maar tegelijkertijd is geen gevolg gegeven aan talloze in 2006 goedgekeurde aanbevelingen om het nodeloos formalistische strafvorderingsproces te vereenvoudigen. Het wetboek van strafrecht is uit de tijd. Het rechtssysteem blijft daarom ernstige gebreken vertonen, met name wat betreft de basale strafwetgeving, maar ook op andere belangrijke terreinen, zoals de verbeurdverklaring van criminele vermogens. Het gebrek aan initiatief van de wetgevende macht ten aanzien van de basiswetgeving op strafrechtelijk gebied is een groot probleem. Het buitensporige formalisme van de rechtspraak, de zwakheid en

het gebrek aan verantwoordingsplicht van het openbaar bestuur in het algemeen en het gebrek aan initiatief in het strikt hiërarchische systeem moeten worden aangepakt door het juridische kader zodanig te moderniseren dat vertraging in de besluitvorming wordt voorkomen en het gevoel van verantwoordelijkheid toeneemt.

Corruptiebestrijding

Sinds afgelopen zomer heeft de Raad van Ministers maatregelen getroffen om de coördinatie tussen de ministeries te verbeteren en is een begin gemaakt met de voorbereiding van een nieuwe anticorruptiestrategie, op basis van een evaluatie en na raadpleging van de betrokkenen. Daarnaast is (met een door de EU gefinancierd project) een centrale website opgezet waar corruptie kan worden gemeld, waar tegen alle instellingen klachten centraal kunnen worden ingediend en waar de status van de klacht kan worden gevolgd. Er is bijgedragen tot de coördinatie, supervisie en technische ondersteuning van de regionale corruptiebestrijdingsinstanties en tot de opzet van een netwerk van inspectoraten op ministerieel niveau.

Tegelijkertijd is een actievere aanpak nodig op zwakke punten en in kwetsbare sectoren, zoals gezondheidszorg en onderwijs, bijvoorbeeld door administratieve richtsnoeren uit te vaardigen over hoe deze risico's kunnen worden verzacht en hoe strikter moet worden gecontroleerd of aan de regels wordt voldaan. Op deze kwetsbare terreinen is sprake van een algemeen gebrek aan initiatief. Hoewel in het publieke domein veel aanwijzingen zijn voor fraude en corruptie (ondermeer banden met criminele organisaties), lijken de wetshandavingsinstanties te aarzelen om het initiatief te nemen en lijken ze te wachten totdat een andere bestuurlijke instantie formeel melding maakt van onregelmatigheden voordat een onderzoek wordt gestart. Er zijn veel te weinig onderzoeken ambtshalve, dat wil zeggen onderzoeken die op eigen initiatief en niet na een klacht of een administratieve nota worden gestart. Dit gebrek aan initiatief bij de wetshandavingsinstanties is grotendeels te wijten aan de passieve houding en het gebrek aan politieke steun voor een actieve aanpak van fraude en corruptie. Door dit gebrek aan steun voelt het personeel van wetshandavingsinstanties zich onzeker over het starten van een onderzoek wanneer hierdoor corruptie op hoog niveau aan het licht dreigt te komen. Bulgarije zou daarom kunnen overwegen om gespecialiseerde structuren op te richten voor het vervolgen en berechten van zaken rond corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad. Deze structuren moeten operationeel en politiek onafhankelijk zijn van de regering en een duidelijk mandaat hebben om actief op te treden.

3. VRIJWARINGSCLAUSULES

Op grond van het bovenstaande moet de vraag worden gesteld of de vrijwaringsclausule moet worden geactiveerd. In het publieke debat over het mechanisme voor samenwerking en toetsing bestaat vaak verwarring over de verwachte looptijd van het mechanisme en de in de tijd beperkte vrijwaringsclausules van het toetredingsverdrag. Er bestaat geen rechtstreeks verband tussen het mechanisme voor samenwerking en toetsing en de vrijwaringsclausules van het toetredingsverdrag met Bulgarije. Vrijwaringsclausules maken standaard deel uit van toetredingsverdragen. Ze dienen om de goede werking van de interne markt en het gebied vrijheid, veiligheid en justitie te waarborgen. Tot eind 2009 kunnen deze clausules worden geactiveerd om de toepassing van communautaire wetgeving

tijdelijk te schorsen als dat nodig is. De Commissie is op grond van bovenstaande evaluatie van mening dat niet voldaan is aan de voorwaarden om de vrijwaringsclausules in te roepen.

Het mechanisme voor samenwerking en toetsing gaat nu zijn derde jaar in. Het werd niet ingevoerd voor een bepaalde periode en moet pas worden opgeheven wanneer alle ijkpunten naar behoren zijn verwezenlijkt. De met de ijkpunten samenhangende doelstellingen hebben duidelijk betrekking op de lange termijn: zo zal het aanpakken van de oorzaken van corruptie en georganiseerde misdaad enige tijd vergen. De ingrijpende veranderingen die daarvoor nodig zijn, kunnen alleen van binnenuit de Bulgaarse samenleving komen. Het mechanisme voor samenwerking en toetsing is een hulpmiddel daarbij, het is geen doel op zich en kan ook niet in de plaats komen van de verbintenissen die de Bulgaarse autoriteiten moeten aangaan om het justitiële stelsel en de justitiële praktijk in overeenstemming te brengen met de algemene EU-normen.

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Commissie constateert dat er sinds haar verslag van juli 2008 sprake is geweest van enige nieuwe impuls in de inspanningen van Bulgarije om het rechtsstelsel te verbeteren en corruptie te bestrijden. Dit blijkt uit de inspanningen van individuele personen binnen het openbaar ministerie en het rechtsstelsel om structurele problemen aan te pakken. Deze personen moeten worden gesteund en hun inspanningen moeten worden erkend. Deze pragmatische stappen dragen bij tot meer efficiëntie van het rechtsstelsel en tot de versterking van het openbaar ministerie, waardoor in sommige gevallen de mogelijkheden voor corruptie zijn ingeperkt.

Deze maatregelen zijn echter vooral van technische aard en hebben een beperkt effect. Deze individuele initiatieven zijn verheugend, evenals het feit dat het algemene bewustzijn is toegenomen, maar dit wordt niet gesteund door brede politieke consensus of een overtuigende strategie waarmee Bulgarije de bestrijding van georganiseerde misdaad en corruptie de hoogste prioriteit geeft. Daardoor is de Bulgaarse justitie in de publieke perceptie traag, soms onrechtvaardig en soms ontvankelijk voor beïnvloeding en inmenging. Men heeft de indruk dat de getroffen maatregelen samenhang ontberen en geen systematisch vervolg krijgen op alle niveaus. Wat nog steeds ontbreekt, is voldoende politieke wil tot bredere initiatieven om een daadkrachtigere, meer strategische aanpak te ontwikkelen.

Ondanks enkele bemoedigende pragmatische stappen om het justitiële stelsel efficiënter te maken en corruptie en georganiseerde misdaad actiever te bestrijden, zijn er nog veel problemen die hoognodig moeten worden aangepakt door de Bulgaarse regering.

Op grond van deze evaluatie nodigt de Commissie Bulgarije uit om op de volgende terreinen actie te ondernemen.

Georganiseerde misdaad en corruptiebestrijding

- ontwikkelen van een geïntegreerde strategie inzake georganiseerde misdaad en corruptie;

- de ad-hocstructuur van de gezamenlijke onderzoeksteams op het gebied van de georganiseerde misdaad permanent maken;
- opzetten van gespecialiseerde structuren voor het vervolgen en berechten van zaken rond corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad, met voldoende operationele en politieke onafhankelijkheid;
- stimuleren dat alle bestuurlijke instanties met controletaken actief en op eigen initiatief corruptieonderzoeken uitvoeren;
- ervoor zorgen dat de onlangs goedgekeurde wet inzake belangenconflicten daadwerkelijk wordt nageleefd door uitvoeringsregels en een centraal verslagleggingssysteem te ontwikkelen;
- op horizontaal niveau erop toezien dat de wetten inzake de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad effect sorteren en de wetgeving waar nodig aanpassen;
- verbeteren van de doeltreffendheid van het systeem om criminele vermogens te bevriezen of verbeurd te verklaren;
- uitbreiden van de capaciteit van de algemene inspectiedienst en van de inspectoraten bij de ministeries en agentschappen en hun de opdracht geven om actief op te treden bij het opsporen en aanpakken van zwakke punten;
- versterken van de 28 regionale anticorruptieraden, in samenwerking met het maatschappelijk middenveld;
- betere administratieve regelingen opstellen ter bescherming van klokkenluiders;
- nauwlettend toezien op de vorderingen met betrekking tot de bestrijding van corruptie op centraal en lokaal niveau via de interministeriële coördinatiegroep;

De efficiëntie van het justitiële stelsel

- actief opsporen en analyseren van gevallen waarin de wet niet op uniforme wijze wordt toegepast en het Hof van Cassatie aanmoedigen om meer interpretatieve besluiten te nemen;
- op korte termijn het ontwerp voor de volledige herziening van het wetboek van strafrecht opstellen;
- overwegen van een grondige hervorming van het wetboek van strafvordering om rechtszaken te vereenvoudigen en buitensporig formalisme te beperken;
- op zeer korte termijn de aanbevelingen van de rechtsbeoefenaars uitvoeren om de praktijk binnen het bestaande wetboek van strafvordering te verbeteren;
- alle aanbevelingen van de Hoge Justitiële Raad uitvoeren inzake vertraging bij belangrijke rechtszaken en het toezicht uitbreiden tot alle relevante dossiers;
- toezien op het gebruik en het effect van versnelde procedures en het toekennen van strafvermindering in ruil voor een schuldbekenenis;
- erop toezien dat alle rechtbanken voldoen aan de verplichting om alle vonnissen te publiceren;

- ervoor zorgen dat de prestaties van alle magistraten objectief worden geëvalueerd en de verordening inzake de regels en criteria voor benoemingen door de Hoge Justitiële Raad herzien;
- analyseren en aanpakken van tegenstrijdige praktijken van de Hoge Justitiële Raad bij tuchtprocedures;
- zorgen voor snelle en effectieve opvolging van de aanbevelingen en conclusies van de inspectiedienst van de Hoge Justitiële Raad.

De Commissie roept Bulgarije op verder te gaan met het hervormingsproces en haar aanbevelingen ten uitvoer te leggen. De Commissie zal het komende jaar steun blijven verlenen en toezien op de voortgang. Er moet voortdurend worden aangedrongen op concrete resultaten en de Commissie nodigt ook de andere lidstaten uit om Bulgarije te helpen vorderingen te boeken. De Commissie zal op haar beurt de inspanningen van Bulgarije blijven ondersteunen met politieke dialoog en technische bijstand en door waar nodig passende deskundigheid te leveren.

Vooruitzichten

Dit verslag toont aan dat op technisch niveau enkele maatregelen zijn getroffen om gevolg te geven aan de aanbevelingen van het verslag van de Commissie van juli 2008. Deze impuls heeft zijn eerste vruchten afgeworpen. Er moeten echter meer concrete resultaten worden geboekt wat betreft het onderzoeken, vervolgen en berechten van zaken van corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad om een blijvende verandering in Bulgarije te bewerkstelligen. Er is nog steeds geen begin gemaakt met de grondige hervorming van het justitiële systeem. Hiervoor is ondubbelzinnige politieke inzet op lange termijn vereist. De Commissie is van mening dat het mechanisme een hulpmiddel is dat moet worden gehandhaafd totdat de hervormingen zijn verwezenlijkt. De Commissie zal de voortgang opnieuw beoordelen in de zomer van 2010.