



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 4.2.2008
COM(2008) 63 definitief

**TUSSENTIJD'S 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**

TUSSENTIJD'S 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

Toen Bulgarije op 1 januari 2007 toetrad tot de EU werd een mechanisme voor samenwerking en toetsing opgezet¹ om het land te helpen tekortkomingen op het gebied van de justitiële hervorming en bestrijding van corruptie en de georganiseerde misdaad aan te pakken en om toezicht te houden op de voortgang op deze gebieden.

Het onderhavige verslag is het tweede rapport over het mechanisme voor samenwerking en toetsing dat door de Commissie wordt ingediend². Sinds het eerste verslag zijn slechts zes maanden verstreken. Deze periode wordt te kort geacht om de tekortkomingen volledig op te lossen en de beoordeling van afgelopen juni opnieuw uit te voeren. Daarom bevat dit verslag een feitelijke opsomming van de vorderingen zonder een formele evaluatie van de resultaten per ijkpunt. Daarnaast bevat dit tussentijdse verslag een overzicht van de steun die aan Bulgarije is verstrekt op terreinen die verband houden met de ijkpunten, zodat kan worden nagegaan waar eventueel lacunes in de steun bestaan en de steun aan Bulgarije kan worden geoptimaliseerd.

2. DE HERVORMING VAN HET JUSTITIËLE STELSEL EN DE STRIJD TEGEN CORRUPTIE EN GEORGANISEERDE MISDAAD STAND VAN ZAKEN

2.1. Vervolg op de evaluatie van juni 2007: het actieplan

Sinds het laatste verslag van de Commissie in juni 2007 is een intensieve en permanente dialoog gevoerd met de Bulgaarse autoriteiten in Brussel en Sofia. Bulgarije heeft de Commissie regelmatig gedetailleerde informatie verstrekt over de stand van zaken.

De Bulgaarse autoriteiten hebben de suggestie van de Commissie overgenomen en een actieplan opgesteld waarin wordt beschreven hoe Bulgarije de doelstellingen wil verwezenlijken. De Commissie heeft hierbij geholpen door het actieplan methodologisch te evalueren. In oktober 2007 werd het gedetailleerde actieplan tijdens een overleg met de belanghebbenden goedgekeurd door de Bulgaarse regering en voorgelegd aan de Commissie³. Het feit dat het actieplan op tijd werd

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.

² Het eerste verslag verscheen op 27 juni 2007 (COM(2007) 377 definitief).

³ Het plan is te vinden op http://www.mvr.bg/en/EUIntegration/plan_BM_1_6_21_10_07_final.htm.

opgesteld en goedgekeurd, waarvoor gezamenlijke inspanningen nodig waren en binnen een korte tijd aanzienlijke middelen moesten worden vrijgemaakt, bewijst de serieuze inzet van de Bulgaarse autoriteiten.

2.2. Vorderingen

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

- *Het nationale parlement moet wijzigingen van de Bulgaarse grondwet goedkeuren*
- *Het nationale parlement moet de noodzakelijke wijzigingen aanbrengen aan de wet inzake het justitiële stelsel*
- *Het inspectoraat moet worden opgericht en operationeel zijn, de eerste resultaten ervan moeten worden gepubliceerd en geëvalueerd*

In februari 2007 zijn de noodzakelijke grondwetswijzigingen goedgekeurd. In juli 2007 werd de nieuwe wet inzake het justitiële stelsel goedgekeurd. De Hoge Justitiële Raad is samengesteld en is nu operationeel na de verkiezing van de parlementaire leden en de rechters. Op 19 december 2007 zijn de hoofdinspecteur en acht van de tien inspecteurs van de Hoge Justitiële Raad door het parlement gekozen. Het inspectoraat zal naar verwachting operationeel worden in het eerste kwartaal van 2008.

2.2.2. 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.

- *Goedkeuring van het nieuwe wetboek van burgerlijke rechtsvordering*
- *Goedkeuring van de nieuwe wet inzake het justitiële stelsel, rekening houdend met de wijzigingen van de grondwet en de aanbevelingen van de intercollegiale toetsing*
- *Een systeem voor toezicht opzetten voor alle nieuwe wetboeken*
- *Regelmatig rapporteren over de bevindingen van dit toezichtsproces, met name wat het vooronderzoek en de uitvoering van vonnissen en uitspraken betreft*
- *De relevante wetboeken en wetgeving indien nodig aanpassen*

In juli 2007 is het nieuwe wetboek van burgerlijke rechtsvordering goedgekeurd, dat in maart 2008 in werking zal treden. Er zijn werkgroepen opgezet om de relevante secundaire wetgeving voor te bereiden.

In juli 2007 werd de nieuwe wet inzake het justitiële stelsel goedgekeurd. Met deze wet is de Hoge Justitiële Raad een permanent orgaan geworden. Ook is rekening gehouden met de bezorgdheid van deskundigen ten aanzien van met name de taakverdeling tussen de inspectoraten van de Hoge Justitiële Raad en die van het ministerie van Justitie.

De conclusies van de werkgroepen voor het toezicht op de uitvoering van het wetboek inzake bestuursrechtelijke procedures en het wetboek van strafvordering zijn regelmatig gepubliceerd op internet⁴. Er moet nog een systeem worden opgezet voor het toezicht op het nieuwe wetboek van burgerlijke rechtsvordering. Daarnaast willen de Bulgaarse autoriteiten een nieuwe wet opstellen waarmee het algemene wetgevingsproces wordt geregeld⁵.

De formele beperkingen van het Bulgaarse wetboek van strafvordering in de fase voorafgaand aan het proces vormen een belemmering voor snelle rechtbankprocedures en leiden er naar verluidt toe dat zaken door de rechtbank vaak worden terugverwezen naar het openbaar ministerie. Zaken met betrekking tot vermeende corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad worden nog steeds vaak terugverwezen en lopen veel vertraging op procedurele gronden⁶. Het Bulgaarse strafrecht maakt onvoldoende onderscheid tussen de verschillende gradaties van misdaden en lijkt structureel verouderd⁷.

De opzet van het nationale veiligheidsagentschap eind 2007 leidde tot een debat over de vraag of de bevoegdheden van onderzoeksmagistraten (*sledovateli*) moeten worden uitgebreid tot corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad. Er wordt gediscussieerd over de vraag of het wetboek van strafvordering moet worden gewijzigd zodat de procureur-generaal per geval opdracht kan geven tot een onderzoek door de onderzoeksmagistraten wanneer de zaak feitelijk of juridisch complex is of van algemeen belang⁸. Dit moet worden gezien in het licht van de toezegging van Bulgarije voorafgaand aan de toetreding om de bevoegdheden van de onderzoeksmagistraten te beperken.

2.2.3. *Ijkpunt 3: Voortzetten van de hervorming van het justitiële apparaat ter bevordering van professionalisme, verantwoording en efficiency. Beoordelen van de effecten van de hervorming en jaarlijks publiceren van de resultaten.*

- *Instelling van een transparant en goed functionerend besluitvormingsproces voor tuchtonderzoeken door het toekomstige inspectoraat binnen de Hoge Justitiële Raad*
- *Garantie van een volledige en overkoepelende toepassing van de gedragscode voor magistraten, meer bepaald van procedures voor herziening, onderzoek en ontzetting/vervolging bij inbreuken*

⁴ De verslagen over het wetboek van strafvordering worden gepubliceerd op de websites van het ministerie van Justitie en het openbaar ministerie. De verslagen over het wetboek inzake bestuursrechtelijke procedures zijn te vinden op de websites van het ministerie van Justitie en het administratieve Hoogerechtshof.

⁵ Punt 2.10 van het actieplan.

⁶ Informatie die niet tijdens een strafrechtelijke procedure is verkregen door de erkende Bulgaarse autoriteiten wordt niet als wettig bewijs beschouwd. Er is ook geen mogelijkheid om gegevens te vrijwaren die niet als bewijs worden beschouwd. Een dergelijke restrictieve aanpak van het bewijsmateriaal dat aan de rechtbank wordt voorgelegd maakt de fase voorafgaand aan het proces moeilijker en leidt tot een minder doelmatige rechtspraak.

⁷ Volgens verschillende instellingen, zoals het openbaar ministerie en de Hoge Justitiële Raad, en onafhankelijke deskundigen, moet Bulgarije zijn strafrecht moderniseren en het wetboek van strafvordering herzien.

⁸ Wijziging van artikel 194 van het wetboek van strafvordering.

- *Toezicht op de toepassing van het systeem van vergelijkende examens voor aanwerving en prestatie-evaluatie van magistraten*
- *Jaarlijkse publicatie van de evaluatiebevindingen van de hervorming van het justitiële stelsel, met name over de manier hoe specifieke problemen in verband met professionalisme, verantwoording en efficiency zijn aangepakt*
- *Invoering van programmatuur voor willekeurige toewijzing van rechtszaken aan het openbaar ministerie*
- *Verbetering van de opleiding inzake de gevolgen van de nieuwe wetgeving*

Naast de onder ijkpunt 2 beschreven maatregelen is met de Hoge Justitiële Raad een tuchtcomité opgezet om de gedragscode voor magistraten toe te passen. Dit comité heeft nog geen concrete resultaten kunnen boeken, maar de eerste tuchtmaatregelen die de Hoge Justitiële Raad in zijn nieuwe samenstelling heeft opgelegd, wijzen erop dat schendingen streng worden aangepakt⁹.

Het toezicht op de doelmatigheid van de rechtsgang lijdt onder het ontbreken van relevante gegevens en het gebrek aan capaciteit om kwalitatieve analyses uit te voeren. Er zijn te weinig betrouwbare gegevens over de behandeling van zaken tijdens en voorafgaand aan het proces. Op basis van de aan de Commissie verstrekte gegevens onder zaken van corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad met betrekking tot de ijkpunten 4 en 6 kunnen de prestaties van justitie en de recherche niet worden geëvalueerd. Het is belangrijk dat Bulgarije op korte termijn capaciteit ontwikkelt voor het verzamelen en classificeren van gegevens. Daartoe moet het uniforme informatiesysteem worden voltooid. Het actieplan voor ijkpunt 3 voorziet in een aantal met elkaar samenhangende maatregelen om toe te zien op de vorderingen met betrekking tot de justitiële hervorming en de duurzaamheid ervan te verzekeren. Dit omvat onder meer de publicatie van klachten over benoemingen en vergelijkende onderzoeken en van de resultaten van de controles van de Hoge Justitiële Raad op aanwervingsprocedures, alsmede verschillende maatregelen met betrekking tot permanente opleiding van magistraten.

2.2.4. 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.

- *Deskundigen van de lidstaten inzetten voor steun en begeleiding met betrekking tot de verbetering van de kwaliteit van onderzoek en verslaglegging*
- *Stroomlijning en coördinatie van de institutionele opzet van organen voor corruptiebestrijding*
- *Administratieve regelingen ter bescherming van klokkenluiders*
- *Volledige tenuitvoerlegging van de wetgeving inzake de onafhankelijkheid van de inspectoraten voor het openbaar bestuur en actiever optreden van deze inspectoraten in onderzoeken*

⁹

Op 13 december 2007 heeft de Hoge Justitiële Raad één openbaar aanklager en één rechercheur uit hun ambt ontheven wegens corruptie. In beide gevallen hanteerde de Raad een strenge interpretatie en werden eventuele procedurele bezwaren, zoals verjaring of de immuniteit van magistraten op grond van de oude grondwet, verworpen.

- *Verslaglegging over de tenuitvoerlegging van de maatregelen ter voorkoming en bestrijding van de beïnvloeding van onderzoeks- en strafrechtelijke instanties, met name ondersteuning van gevallen van opschorting/sepot/inleiding van strafrechtelijke procedures tegen vermeend corrupte rechtshandavingsinstanties*
- *Opzet van een serieus controlemechanisme voor vermogensverklaringen en effectieve sancties bij valse of onjuiste verklaringen*

In de periode van 1 juli tot 31 oktober 2007 werden in Bulgarije 51 personen aangeklaagd wegens corruptie op hoog niveau. Er werden 20 definitieve veroordelingen uitgesproken en 7 personen werden vrijgesproken. Binnen justitie werden 11 gerechtelijke vooronderzoeken in gang gezet. Er zijn geen veroordelingen geregistreerd. Daarnaast meldt Bulgarije een aanzienlijk aantal geplande en onaangekondigde controles bij de centrale overheid en justitie¹⁰. Er waren geen kwalitatieve gegevens beschikbaar over de inspectiestrategie, de prioriteiten bij de controle of de risicobeoordeling. Het is daarom niet mogelijk te beoordelen in welke mate deze activiteiten hebben bijgedragen tot de bestrijding van de corruptie op hoog niveau in Bulgarije.

Hoewel verdere inspanningen zijn gedaan met betrekking tot de organisatie, zijn geen concrete resultaten geboekt wat betreft de verbetering van de samenwerking tussen de verschillende organen die zich met corruptiebestrijding bezighouden. Het anticorruptiecomité zal samen met de Raad van Ministers tegen februari 2008 een actieplan inzake de capaciteitsversterking opstellen, gezamenlijke acties uitvoeren en de communicatie tussen de instellingen verbeteren¹¹.

Er is geen melding gemaakt van activiteiten ter bescherming van klokkenluiders. In het actieplan zijn voor februari-maart 2008 een voorlichtingscampagne en een rondetafelconferentie gepland over de uitvoering van het bestaande juridische kader ter bescherming van klokkenluiders.

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

- *Uitvoering van disciplinaire sancties en een nultolerantiebeleid, met name voor de veterinaire dienst, de douane, openbare werken en andere relevante diensten*
- *Opzet van een elektronisch betalingssysteem en willekeurig samengestelde ploegen van grenspersoneel*
- *Regelmatige audits en controles, publicatie van de resultaten en follow-up*
- *Verslag over onderzoeken naar onverklaarbare rijkdom*

De mogelijkheden tot corruptie bij de grenspolitie en de douane zijn kleiner geworden door preventieve maatregelen, opleiding, de integratie van goede

¹⁰ In de periode tussen juli en november 2007 hebben de inspectoraten bij de centrale overheid in totaal 784 controles uitgevoerd, waarvan 373 gepland en 411 onaangekondigd. Het douane-inspectoraat heeft de meeste onaangekondigde controles uitgevoerd (90). In totaal kregen de inspectoraten 24 meldingen van corruptie. Tegen 73 ambtenaren zijn tuchtprocedures ingeleid. 54 ambtenaren zijn ontslagen. 5 ambtenaren zijn tijdelijk geschorst. 30 dossiers zijn voorgelegd aan het openbaar ministerie. 3 ambtenaren zijn effectief veroordeeld voor corruptie.

¹¹ IJkpunt 4, punt 1.2 van het actieplan.

praktijken in de vaste procedures, zoals het één-formuliersysteem¹², de willekeurige indeling van dienstroosters en rotatie van het personeel. In augustus 2007 werd een onderzoek uitgevoerd door de ANWB, dat deze positieve trend bevestigt. Bulgarije heeft verslag uitgebracht over controles, tuchtprocedures en sancties bij de grenspolitie en de douane. De Commissie beschikt over onvoldoende details over de tuchtzaken en sancties om hierover op dit moment conclusies te kunnen trekken¹³.

In drie regio's zijn bij wijze van proef systemen voor e-bestuur en wachtrijbeheer ingevoerd.

Binnen de douane is actief onderzoek gedaan naar onverklaarbare rijkdom. Er is geen verdere informatie beschikbaar over inspanningen op andere terreinen om onverklaarbare rijkdom op te sporen. Bij de lokale overheid en in andere kwetsbare sectoren zouden actieve controles moeten worden uitgevoerd op basis van een risicoanalyse.

Aan de buitengrenzen van Bulgarije met Turkije en Servië worden belastingvrije winkels en tankstations op Bulgaars grondgebied getolereerd en hun omzet steeg aanzienlijk in 2007. Deze vormen een bron van lokale corruptie en georganiseerde misdaad.

Bulgarije meldt dat meldingen van corruptie tijdens de laatste lokale verkiezingen hebben geleid tot 13 gerechtelijke vooronderzoeken nadat het wetboek van strafrecht in oktober 2007 werd gewijzigd, waardoor het ronselen van stemmen strafbaar is geworden¹⁴.

2.2.6. *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 verdachte criminelen. Verslag uitbrengen over nieuwe en lopende onderzoeken, tenlasteleggingen en veroordelingen op deze gebieden.*

- *Deskundigen van de lidstaten inzetten voor steun en begeleiding met betrekking tot de verbetering van de kwaliteit van onderzoek en verslaglegging*
- *Een actieplan indienen tot uitvoering van de strategie ter bestrijding van de georganiseerde misdaad, tenuitvoerlegging daarvan en regelmatig verslaglegging*
- *Volledige implementatie van de relevante wetgeving inzake de inbeslagname van criminele vermogens*

¹² Eind december 2007 zouden vijf van de elf grensposten volgens het beginsel van één elektronisch formulier moeten werken.

¹³ Volgens de gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken was de douane als gevolg van de geplande controles in de periode juli-november 2007 bezig met onderzoeken naar 86 douanebeambten. Daarnaast zijn op aanwijzingen van corruptie 12 tuchtprocedures ingeleid en werden 15 sancties opgelegd. In dezelfde periode voerde de grenspolitie 24 controles uit, die leidden tot 10 ontslagen, 8 overplaatsingen en 3 nietigverklaringen. Ook werden de tuchtprocedures tegen nog eens 5 ambtenaren afgerond, waarop ontslag volgde.

¹⁴ Op 28 oktober en 4 november hebben lokale verkiezingen plaatsgevonden in Bulgarije. De autoriteiten ontvingen 179 meldingen van geronsel van stemmen. Het openbaar ministerie heeft op 22 november 13 onderzoeken gestart. Het grootste aantal onderzoeken heeft betrekking op Pernik, Varna, Stara Zagora en Berkovitsa.

- *Regelmatige verslaglegging en interne audits met betrekking tot de nieuwe en lopende onderzoeken, dagvaardingen en veroordelingen*
- *Publicatie van de resultaten van deze audits*
- *Tenuitvoerlegging van de wetgeving inzake de bestrijding van het witwassen van geld*

Tussen 1 juli en 31 december 2007 heeft Bulgarije 48 gerechtelijke vooronderzoeken ingeleid voor overtredingen in verband met de georganiseerde misdaad. 21 verdachten zullen voor de rechtbank moeten verschijnen en er zijn 24 definitieve uitspraken gedaan. Hoewel er sprake lijkt van een positieve trend, is er geen kwalitatieve analyse beschikbaar met betrekking tot de doelmatigheid van de rechtsgang en de aard van de vonnissen. Uit de analyse van de Commissie van een steekproef van geruchtmakende zaken blijkt dat sinds 2000 slechts één zaak is afgerond. De helft van de zaken bevindt zich nog steeds in de onderzoeksfase¹⁵.

De regering heeft in december 2007 een nationaal veiligheidsagentschap opgezet om de prestaties met betrekking tot de gerechtelijke vervolging van ernstige misdrijven te verbeteren¹⁶. Het agentschap wordt opgericht door middel van de fusie van de bestaande nationale veiligheidsdienst¹⁷, de financiële recherche¹⁸ en de militaire contra-inlichtingendienst. Het nationale veiligheidsagentschap zal onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Raad van Ministers vallen en onafhankelijk opereren. Volgens de huidige opzet zou het nationale veiligheidsagentschap in een sterke positie verkeren om in de praktijk het initiatief te nemen in het vooronderzoek. Daarom lijkt het wenselijk om tegelijkertijd het openbaar ministerie te versterken. De exacte bevoegdheden van het agentschap en de coördinatiemechanismen met de andere bevoegde instellingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken moeten nog worden vastgelegd in secundaire wetgeving en overeenkomsten inzake institutionele samenwerking. In dit verband moet duidelijk worden omschreven voor welke zaken het agentschap bevoegd is en moet ervoor worden gezorgd dat het zijn onderzoek onafhankelijk kan uitvoeren en in de rechtbank kan getuigen.

3. STEUN UIT HOOFDE VAN HET MECHANISME VOOR SAMENWERKING EN TOETSING

Roemenië heeft op het gebied van justitie en binnenlandse zaken een aanzienlijke hoeveelheid steun ontvangen, zowel uit hoofde van EU-programma's als Phare en de

¹⁵ Aangezien een kwalitatieve analyse van de gerechtelijke follow-up van gevallen van georganiseerde misdaad ontbreekt, heeft de Commissie Bulgarije als voorbeeld ter bespreking een lijst gestuurd van bekende gevallen die tussen 2000 en 2007 zijn geregistreerd. Uit de door Bulgarije verstrekte gegevens blijkt dat van de tien zaken tot 2006 er drie waren doorgeleid naar de rechtbank, waar de procedure nog loopt; in één geval kwamen de openbaar aanklager en de verdachte tot een akkoord, dat momenteel wordt beoordeeld door het Hof van Cassatie; in één geval is het akkoord tussen de openbaar aanklager en de verdachte bekrachtigd; in de vijf overige gevallen, waaronder één uit 2002 en één uit 2003, is het onderzoek nog steeds gaande.

¹⁶ Wet op het nationale veiligheidsagentschap, Bulgaars Staatsblad nr. 109 van 20.12.2007.

¹⁷ Dienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken voor bijzondere en geheime onderzoeken.

¹⁸ De integratie van de financiële recherche in het nieuwe nationale veiligheidsagentschap kan van invloed zijn op de positie van de Bulgaarse financiële recherche binnen het netwerk van Europese financiële inlichtingendiensten (de Egmont-groep) en moet worden gecoördineerd met de betrokken instanties.

overgangsfaciliteit, als van de lidstaten¹⁹. Dit blijft het belangrijkste terrein voor de posttoetredingssteun van de EU: meer dan de helft van de begroting voor de overgangsfaciliteit voor Bulgarije wordt aan deze sector besteed, waaronder een aparte portefeuille van zes miljoen euro voor projecten waarmee rechtstreeks wordt bijgedragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

De projecten op het gebied van justitie in binnenlandse zaken hebben betrekking op alle ijkpunten. Uit een gedetailleerde analyse van de sinds 2003 uitgevoerde projecten²⁰ blijkt dat aan sommige terreinen, zoals de justitiële hervorming (ijkpunt 3) en de opleiding en uitrusting van de politie en de grenspolitie (ijkpunt 5) veel middelen zijn besteed en dat de limiet in zekere zin is bereikt. Er is minder steun verstrekt voor de bestrijding van corruptie op hoog niveau (ijkpunt 4) en van de georganiseerde misdaad (ijkpunt 6). Daarnaast zijn er tot op heden geen projecten geweest met betrekking tot de preventie van lokale corruptie of van corruptie in kwetsbare sectoren, zoals het onderwijs of de gezondheidszorg (ijkpunt 5).

De verstrekte steun is van invloed geweest op de vorderingen van Bulgarije: op gebieden waar sprake was van veel internationale samenwerking, zoals voor de justitiële hervorming en het grensbeheer, zijn meer vorderingen geboekt met betrekking tot de ijkpunten dan op gebieden waaraan minder steun is verleend.

In de toekomst zou de steun moeten worden geconcentreerd op de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. De prioriteiten en behoeften die worden beschreven in het door Bulgarije opgestelde actieplan zouden rechtstreeks moeten worden aangepakt. In het algemeen zou daarbij de voorkeur moeten worden gegeven aan kleinschalige, gerichte steun waarbij rekening wordt gehouden met de absorptiecapaciteit van de Bulgaarse instellingen, die zelf verantwoordelijk moeten zijn voor de resultaten. Op gebieden waarop de steunlimiet is bereikt, zou de steun geleidelijk moeten worden afgebouwd.

Bulgarije wordt aangespoord optimaal te profiteren van het aanzienlijke budget dat nog beschikbaar is via de overgangsfaciliteit en TAIEX. Grotere projecten uit hoofde van de overgangsfaciliteit, die volgens planning vanaf 2008 zullen worden

¹⁹ Sinds 2004 heeft Phare meer dan 182 miljoen euro aan Bulgarije ter beschikking gesteld voor justitie en binnenlandse zaken. De overgangsfaciliteit wordt uitgevoerd tot 2010. In het kader van de Structuurfondsen wordt bijzondere aandacht besteed en steun verleend voor de opzet van een degelijk en transparant systeem voor het financiële beheer van de EU-middelen, wat gekoppeld is aan corruptiebestrijding. Er wordt technische bijstand verleend voor de bewaking, evaluatie en controle van projecten en voor de opzet van een enkelvoudig informatiebeheersysteem voor transparante informatie over de steun en de wijze waarop die wordt besteed. Tijdens het conformiteitsonderzoek zullen EU-auditors de in Bulgarije opgezette systemen onderzoeken, waaronder de capaciteit met betrekking tot de bestrijding van fraude en corruptie. TAIEX heeft een aanzienlijk aantal activiteiten georganiseerd op het gebied van justitie en binnenlandse zaken in Bulgarije en heeft nog middelen gereserveerd voor toekomstige activiteiten.

²⁰ Om eventuele lacunes in de steun op te sporen en ervoor te zorgen dat alle mogelijke steun beschikbaar is, bevat de bijlage bij dit verslag een overzicht van alle relevante EU- en bilaterale steun die Bulgarije sinds 2003 heeft ontvangen. Dit overzicht is opgesteld op basis van de informatie die binnen de Commissie beschikbaar is en door de lidstaten verstrekte gegevens. Over individuele projecten zijn niet alle gegevens vermeld en met het oog op de leesbaarheid is de voorkeur gegeven aan gegroepeerde gegevens. Alle beschikbare gegevens zijn echter wel meegedeeld aan Bulgarije. De suggesties van dit hoofdstuk zijn besproken met de Bulgaarse autoriteiten en worden door hen onderschreven.

uitgevoerd en die misschien pas over één of twee jaar concrete resultaten opleveren, moeten worden aangevuld met flexibele, doelgerichte projecten op korte en middellange termijn ("twinning light").

De Commissie adviseert de lidstaten meer directe en praktische steun aan Bulgarije te overwegen, in de vorm van de uitwisseling van onder meer grensoverschrijdende onderzoeksteams, steun voor getuigenbeschermingsprogramma's, de uitwisseling van financiële inlichtingen en methoden, de detachering van technische deskundigen bij instanties die corruptie bestrijden en institutionele partnerschappen op dit gebied. Daarnaast zouden uitwisselingsprogramma's en beurzen moeten worden opgezet met instanties zoals het nieuwe nationale veiligheidsagentschap, de Hoge Justitiële Raad en het daarbij behorende inspectoraat en de onderzoeks- en vervolgingsdiensten die zich bezig houden met corruptie op hoog niveau en de georganiseerde misdaad.

4. CONCLUSIE

In het eerste jaar van zijn EU-lidmaatschap is Bulgarije vorderingen blijven boeken bij het aanpakken van de zwakke punten die in de weg kunnen staan van de effectieve toepassing van de EU-wetgeving, -beleidslijnen en -programma's. Op sommige belangrijke terreinen, zoals de bestrijding van corruptie op hoog niveau en de georganiseerde misdaad, zijn overtuigende resultaten tot op heden echter uitgebleven.

Dit verslag biedt een overzicht van de technische vorderingen, maar vormt geen diepgaande evaluatie van de vorderingen met betrekking tot de ijkpunten. De situatie in de praktijk is reden voor bezorgdheid, die moet worden aangepakt voordat de Commissie in juni een volledige evaluatie zal uitvoeren. Bulgarije heeft weliswaar vooruitgang geboekt met betrekking tot de justitiële hervorming (ijkpunten 1-3) en de bestrijding van corruptie aan de grenzen, maar er moet meer worden gedaan aan de bestrijding van corruptie bij de lokale overheid en in kwetsbare sectoren, zoals het onderwijs en de gezondheidszorg (ijkpunt 5). Bulgarije moet met name meer inspanningen doen om corruptie op hoog niveau (ijkpunt 4) en de georganiseerde misdaad (ijkpunt 6) te bestrijden).

De Commissie erkent de inspanning die is geleverd met het opstellen van een geloofwaardig actieplan, maar het actieplan moet op sommige punten meer samenhang vertonen en enkele lacunes moeten nog worden ingevuld. Sommige activiteiten moeten worden toegelicht, er moeten termijnen worden vastgelegd en er moet duidelijk worden beschreven wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de verschillende maatregelen²¹. De Commissie stelt voor dat Bulgarije het actieplan op deze punten aanpast.

²¹ De voorgestelde maatregelen voor de justitiële hervorming (ijkpunt 3), en met name wat betreft het juridische kader voor justitie (ijkpunten 1 en 2), zijn voldoende gedetailleerd en geloofwaardig. In het actieplan voor de ijkpunten 4, 5 en 6 ontbreken daarentegen welomschreven doelstellingen en relevante prestatie-indicatoren. De voorgestelde maatregelen (zoals voorlichtingscampagnes e.d.) zijn niet in overeenstemming met de inzet die noodzakelijk is om deze thema's aan te pakken. Ook is het onderliggende operationele kader onvoldoende beschreven. In maatregel 1.4 van ijkpunt 5 is bijvoorbeeld sprake van *jaarlijkse* enquêtes bij belangrijke grensposten onder passagiers en vrachtwagenchauffeurs over het gedrag van grensbeambten ten aanzien van corruptie. Om de voortgang

nauwlettend in de gaten te kunnen houden, zouden dergelijke onderzoeken echter iedere maand of ieder kwartaal moeten worden uitgevoerd aan de meest kwetsbare grensposten. De onderzoeken zouden in samenwerking met een onafhankelijke organisatie moeten worden uitgevoerd en ze zouden ook kunnen worden gekoppeld aan een operationeel actieplan voor de betreffende grensposten door middel van een gedetailleerde agenda voor controles, inspecties, opleiding, enz. Een dergelijk actieplan zou op kwalitatieve data moeten worden gebaseerd, waardoor een analytische risicobeoordeling kan worden uitgevoerd. Het actieplan zou regelmatig moeten worden geactualiseerd en hierop zou moeten worden toegezien door een sterk, goed functionerend coördinatiemechanisme.

ANNEX

Overview of EU Assistance provided to Bulgaria in the area of Judicial Reform and the Fight against Corruption and Organised Crime²²

Benchmarks 1 and 2: Independence and Accountability of the Judicial System; Transparency and Efficiency of the Judicial Process

Projects focusing on the revision and implementation of the Bulgarian judicial procedure codes and projects strengthening key institutions in the judicial system such as the Supreme Judicial Council and the Prosecution Office have been implemented. The application of procedural legislation will continue to be supported through the Transition Facility.

Phare 2004-2006:

- Strengthening the Bulgarian Judiciary – Implementation of the new penal procedures code; strengthening the interagency cooperation between public prosecutor's office (PPO) and other concerning bodies in fighting organised crime and corruption (Oct 2006-Apr 2008: 878.600 EUR)
- Strengthening the Senior Judicial Council and improvement of magistrates' status (until Jul 2007: 1,2 MEUR)
- Remedy the Civil and Penal Procedures (ended early 2007: 1.2 MEUR)

Transition Facility 2007:

- Strengthening the uniform application of the new procedural legislation in Bulgaria (1,6 MEUR)

Main Bilateral Projects:

- Consultations to national legislation and further training in criminal law, harmonization of European Law and various topics, e.g. legal aid (2007: 88.000 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 4.8 MEUR

²²

PHARE: Budgetary figures include Bulgarian national co-financing.

Bilateral Projects: Only larger bilateral projects are taken up in this list. In addition, various assistance missions, study visits and smaller activities have taken place.

Benchmark 3: Judicial Reform

An important budget for investment into IT technology and for training and strategic advice on structural reform of the judiciary was made available. Substantial support has been given to the establishment of a witness protection system. Future projects continue training activities and strengthen court management. Bilateral projects focused on various aspects of judicial reform including training and capacity building.

Phare 2004-2006:

- Training of magistrates and administrative staff (1,2 MEUR)
- Judicial Cooperation in Penal and Civil Matters (until 09/2007; 1 MEUR)
- Support for the Establishment and Strengthening of a Witness Protection System (6.2 MEUR)
- Several Projects investing into Information Technology for the Judiciary and providing Technical Assistance (total approx. budget 43 MEUR)

Transition Facility 2007:

- Strengthening the public management of the judiciary and court administration (1,8 Mio EUR)
- Further steps towards a higher quality of training in the judiciary (780.000 EUR)

European Social Fund: Operational Plan 2007-2013 (Administrative Capacity):

The ESF will fund several projects on the improvement of professionalism, transparency and accountability of the Bulgarian judicial system for a total budget of 12 MEUR. Project objectives include monitoring of the Administrative Procedure Code; development of IT systems; development and capacity building of the administrative court system; development of the Unified Information System.

Bilateral Projects:

- Consultation to national legislation and further training in administration of justice, administrative law and various topics: quality management workshops for judges and prosecutors (until Dec 2007: 38.000 EUR)
- Establishing European Union Law Documentation Centre for the Judiciary (Apr 2006-Mar 2008: 350.000 EUR)
- Strengthening the capacity of the Ombudsman of BG and the local public mediators to protect human rights, counteract corruption and promote good governance (Jan 2007-Dec2008: 350.000 EUR)
- Strengthening of institutional capacity of SIRENE bureau (in preparation: 325.000 EUR)
- Rendering of advice on strategic issues relating to the conceptual framework of the reforms of the structure of the Prosecutor's Office of the Republic of Bulgaria (Jan-Sept 2007: 74.500 EUR)
- Continued Development of Judiciary Training Capacities (Mar-Nov 2007: 35.000 EUR)
- Better Legal Training for magistracy (Apr 2006-2008: 101,000 EUR)
- Prosecution Office Reform (Jun 2006-2008: 80,700 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 65.4 MEUR

Benchmark 4: High-Level Corruption

Several successive EU projects on capacity building for the fight against corruption have been implemented since 2004. This support will continue through both Phare and the Transition Facility. A number of bilateral advisers are active in this area and individual missions and training courses have been carried out through bilateral funds.

Phare 2004-2006:

- Strengthening the Capacity of the Anti-Corruption Commission to Counteract Corruption in Public Administration and Judiciary and the relevant law enforcement bodies - Technical Assistance (several projects since 2004, total budget: 7.2 Mio EUR)

Transition Facility 2007:

- Civil Society Development in the area of anti-corruption fighting (1,15 Mio EUR)
- Elaboration and strengthening of the Human Resources Management System in the Ministry of Interior as a factor in the fight against corruption among its personnel (1,5 Mio EUR)

Main Projects with a total budget of at least 9.85 MEUR

Benchmark 5: Local Corruption / Corruption at Borders

The EU has heavily invested in Border Control and in improving the effectiveness of Bulgarian police since 2003. A number of bilateral projects have also reinforced institutional capacity in this area. However, no larger projects directly addressing prevention aspects of local corruption and corruption in vulnerable sectors such as education and healthcare have been implemented.

Phare 2003-2006:

- 11 large projects modernising Border Police equipment, implementing EU best-practice in border control and improving the operative capacity of border police have been implemented since 2003/2004. (total budget: approx. 90 MEUR)
- Several projects address the general modernisation of Bulgarian Police and the improvement of its efficiency (total budget: approx. 25 MEUR)

Bilateral Projects (examples):

- Enhancing Anti-Corruption Practices within the Bulgarian Law Enforcement Agencies (Nov 2006 -Feb 2007)
- Border Justice (Aug 2006-Mar 2007: 125,000 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 115 MEUR

Benchmark 6: Organised Crime

As yet, assistance for capacity-building of the key institutions responsible for the fight against organised crime has been relatively limited, except for important investment into Police. For the future an important budget for training and capacity development in this area has been foreseen. Bilateral projects focussed on a number of specific areas such as drugs trafficking, human trafficking or money laundering.

Phare 2004-2006:

- Modernising Bulgarian Police and Enhancing its efficiency (several projects since 2004, total budget: 16.46 MEUR)
- Further strengthening police investigation capacity (crime statistics, undercover operations and investigative techniques and forensics) (900,000 EUR)
- Improving of the Co-operation between the Financial Intelligence Agency and the Obligated Entities Enlisted by the Law on Measures against Money Laundering (150,000 EUR)
- Further Strengthening the Administrative Capacity of the Public Prosecutor's Office for fighting money laundering, organized crime and corruption on the high levels with an accent on confiscation of property acquired by crime (155,000 EUR)
- Improvement of Forensic Capacity for the Inspection of Crime Scenes (Phare 2006: 1.6 MEUR)

Transition Facility 2007:

- Enhancement of the administrative capacity of the Police in counteraction to drug crimes at national and regional level (600.000 EUR)
- Enhancement of the Ministry of Interior's capacity to fight organised crime (1 Mio EUR)
- Enhancement of the capacity of the Bulgarian police through the introduction of EU models and methods for crime analysis (580.000 EUR)
- Further strengthening the administrative capacity of the Financial Supervision Commission (money-laundering) (450.000 EUR)
- Improving and extending the level of training in the field of countering organized crime for Bulgarian MoI (620.000 EUR)
- Further strengthening forensic capacity of the expert services of Ministry of Interior for collection and examination of material traces for crime scenes (525.000 EUR)

Bilateral Projects:

- Illegal Migration (Nov 2007-Jun 2008: 24.000 EUR)
- "Development of a child-rights methodology to identify and support child victims of traffic" (Dec 2005-2007: 214.908 EUR)
- Raising the effectiveness of the Financial Intelligence Agency in monitoring of anti-money laundering and anti-terrorist financing compliance in entities of the non-financial sector (Jun-Nov 2007: 51.000 EUR)

- Explosives, Firearms, Ammunitions (Feb-Aug 2007: 39.500 EUR)
- Fight against money laundering
- Police cooperation programmes on (1)crime management (2) trafficking in human beings and illegal migration, (3) police and ethics
- Combating Money Laundering (Nov 2006-Jun 2007: 35,140 EUR)
- Murder Investigation – Building Capacity (Jul06-Mar 2007: 24,770 EUR)
- Identity Document Fraud Unit (Apr 2006-2007: 282,000 EUR)
- Improving anti-drugs intelligence capacity of BG Customs Agency (Nov 2006-Dec 2007: 105,000 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 22.96 MEUR