



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 8.2.2012
COM(2012) 57 final

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

TUSSENTIJDEN VERSLAG

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

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

TUSSENTIJD'S VERSLAG

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

1. INLEIDING

Dit tussentijds verslag bevat een technische update van de voornaamste ontwikkelingen die zich de afgelopen zes maanden in Bulgarije hebben voorgedaan met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing¹. Het betreft voornamelijk maatregelen die al zijn voltooid, of die binnen afzienbare tijd zullen worden voltooid, maar ook acties die nog moeten worden ondernomen.

De aanbevelingen in het meest recente voortgangsverslag, dat de Commissie op 20 juli 2011 heeft goedgekeurd, zijn het referentiepunt voor de beoordeling van de vooruitgang per ijkpunt en de identificatie van de resterende uitdagingen. In de zomer van 2012 zal de Commissie een algemene beoordeling maken van de voortgang die Bulgarije heeft geboekt met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

2. HERVORMING VAN HET JUSTITIËLE STELSEL EN BESTRIJDING VAN CORRUPTIE EN GEORGANISEERDE MISDAAD: OVERZICHT VAN DE ONTWIKKELINGEN IN HET LICHT VAN DE AANBEVELINGEN VAN DE COMMISSIE

Hieronder worden de belangrijkste ontwikkelingen beschreven met betrekking tot de aanpak door Bulgarije van de aanbevelingen in het laatste verslag van de Commissie. De nieuwe gespecialiseerde rechtbank en de aanklager voor de georganiseerde misdaad zijn begonnen met hun werkzaamheden. De commissie voor de inventarisatie en inbeslagname van criminele vermogens heeft aanzienlijke resultaten geboekt en de pas opgerichte commissie voor de opsporing en bestraffing van belangenconflicten heeft haar eerste besluiten vastgesteld. Daarnaast heeft Bulgarije maatregelen getroffen ter verbetering van de justitiële praktijk en de organisatie van en de samenwerking tussen justitie, politie en andere administratieve instanties. Voor de komende maanden zijn verdere maatregelen aangekondigd met betrekking tot de justitiële hervorming.

Uit de ontwikkelingen in Bulgarije van de afgelopen maanden blijkt dat op een aantal punten meer moet worden gedaan om de aanbevelingen van de Commissie ten uitvoer te leggen. Om georganiseerde misdaad en corruptie op hoog niveau

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).

doeltreffend te kunnen ontmoedigen moet de wet inzake de verbeurdverklaring van vermogens, die momenteel in het parlement wordt besproken, breed van opzet zijn en worden gehandhaafd door sterke instanties. De tekortkomingen in de onderzoeken en de rechtszaken in belangrijke dossiers met betrekking tot georganiseerde misdaad en corruptie zijn nog niet grondig geanalyseerd. De tenuitvoerlegging van de hervormde wet inzake het justitiële stelsel – die bedoeld was om transparante, objectieve procedures toe te passen voor de benoeming van rechters, bevorderingen en beoordelingen en waarbij integriteit de grootste prioriteit kreeg – heeft nog niet de verwachte resultaten opgeleverd. Het verkiezingsproces voor de Hoge Justitiële Raad moet worden hervormd om de transparantie en integriteit te bevorderen. Dit is ook een belangrijke stap in de fundamentele hervorming van het justitiële stelsel. De resultaten met betrekking tot vonnissen en straffen in zaken van corruptie op hoog niveau, fraude en georganiseerde misdaad die worden onderzocht of onder de rechter zijn, zijn nog niet overtuigend genoeg om daadwerkelijk een afschrikwekkende werking te hebben.

De komende maanden moeten dus extra inspanningen worden geleverd om overtuigende resultaten te laten zien tijdens de uitgebreide evaluatie die de Commissie in de zomer van 2012 zal maken van de voortgang die Bulgarije sinds de toetreding heeft geboekt met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing. De Commissie blijft Bulgarije hierbij steunen.

3. ACTUALISERING VAN DE STAND VAN ZAKEN

Justitiële hervorming

Om de hervormingsdoelstellingen van de nieuwe wet inzake het justitiële stelsel ten uitvoer te leggen, heeft de Commissie in haar laatste verslag aanbevolen om bij justitiële benoemingen en beoordelingen aantoonbaar de beginselen van transparantie, onafhankelijkheid, integriteit en professionele verdienste in acht te nemen. Daarnaast werd aanbevolen een staat van dienst op te bouwen wat betreft de tuchtrechtelijke en strafrechtelijke aanpak van corruptie en ambtsovertredingen bij justitie, te zorgen voor volledige elektronische toegang tot rechterlijke uitspraken en zaken strikt op basis van toeval aan rechtbanken toe te wijzen.

Sinds het laatste verslag van de Commissie is Bulgarije begonnen de bepalingen van de wet inzake het justitiële stelsel ten uitvoer te leggen wat betreft de hervorming van de procedures voor benoeming, bevordering en beoordeling en de versterking van de initiële opleiding van magistraten. Ook zijn maatregelen getroffen om de werkdruk binnen justitie beter te beheren. Tijdens de verslagperiode zijn de eerste benoemingen van rechters volgens het nieuwe systeem in gang gezet en zijn mensen benoemd in een aantal hogere functies. Er zijn lokale ethische comités opgericht om advies te geven over de integriteit van magistraten die worden voorgedragen voor benoeming, bevordering of beoordeling. Er is de aanzet gegeven tot een studie om het werk van magistraten zo goed mogelijk te organiseren en er zijn regels opgesteld voor de toelatingsexamens tot het Nationale Instituut voor Justitie.

De benoeming en bevordering van capabele en uiterst integere magistraten is een belangrijk onderdeel van de justitiële hervorming. Sinds afgelopen zomer waren verschillende hoge gerechtelijke benoemingen door de Hoge Justitiële Raad en het

Parlement reden voor bezorgdheid wat betreft objectiviteit, transparantie en grondigheid van de toetsing van de verdiensten en de integriteit van de kandidaten. Ook is bezorgdheid geuit ten aanzien van de beroepsprocedures. Bij de komende beoordelingen en bevorderingen moet worden aangetoond dat rekening wordt gehouden met verschillen in prestaties en met integriteitsvraagstukken.

De bestrijding van corruptie binnen justitie laat een gemengd beeld zien. De ethische commissie van de Hoge Justitiële Raad en de pas opgerichte lokale ethische comités hebben tijdens de recente benoemingen en beoordelingen nog geen adequate integriteitstoetsing kunnen uitvoeren. In 2011 zijn zes magistraten vrijgesproken in zes zaken met betrekking tot corruptie en ambtsmisbruik. Er lopen nog 27 strafrechtelijke procedures tegen 28 magistraten. In dertien zaken werd in eerste of tweede aanleg een vonnis uitgesproken, waarvan tien veroordelingen, met in zes gevallen een voorwaardelijke straf.

Ondanks enkele voorbeelden van goede praktijken, worden de vonnissen niet systematisch gepubliceerd en zijn er geen uniforme normen voor publicatie. Bulgarije heeft aangekondigd dat de Hoge Justitiële Raad richtsnoeren zal goedkeuren om de tekortkomingen met betrekking tot de toewijzing van rechtszaken op basis van toeval aan te pakken.

Om het beheer, de verantwoordingsplicht en de doelmatigheid van het justitiële stelsel te verbeteren heeft de Commissie Bulgarije aanbevolen verdere stappen te zetten voor een fundamentele hervorming van het justitiële stelsel, met name door voorstellen uit te werken en uit te voeren voor de hervorming van de Hoge Justitiële Raad en het openbaar ministerie.

Sinds het laatste verslag van de Commissie heeft de procureur-generaal initiatieven aangekondigd om verdere specialisatie van het openbaar ministerie te bevorderen, onder andere door organisatorische maatregelen, methodologische begeleiding en software. Het is de bedoeling om de taakomschrijving van de teams die zijn gespecialiseerd in fraudezaken waarbij EU-middelen zijn betrokken, uit te breiden tot misdrijven jegens de staatsbegroting, zoals belastingfraude, en om gezamenlijke teams op te richten voor corruptiezaken op hoog niveau. Daarnaast heeft de procureur-generaal een dienst ingesteld voor criminologisch onderzoek en verwacht wordt dat de toegang tot een pakket bijzondere onderzoeksmaatregelen wordt uitgebreid tot alle parketten. De oprichting van een geharmoniseerd informatiesysteem voor het openbaar ministerie, de politie en andere instanties laat nog op zich wachten. Nog meer brede voorstellen voor de hervorming van het openbaar ministerie worden momenteel besproken of zijn aangekondigd voor begin 2012.

De geloofwaardigheid van de Hoge Justitiële Raad staat sinds enkele maanden ter discussie. Nadat twee leden waren afgetreden uit onvrede met het optreden van de Raad, werden de verkiezingen voor hun vervanging in september door enkele rechtbanken geboycot. Dit leidde tot een publiek debat over de manier waarop de professionele capaciteit en de verantwoordingsplicht van de Raad kunnen worden vergroot. Dit debat over de hervorming van de verkiesbaarheid en de verkiezingsprocedures voor de Hoge Justitiële Raad moet snel leiden tot concrete maatregelen willen de hervormingen toegepast kunnen worden wanneer het huidige

mandaat van de Raad in het najaar van 2012 afloopt. Onlangs heeft de minister van Justitie overleg in gang gezet met de belanghebbenden, dat als uitgangspunt moet dienen voor concrete voorstellen. In de tussentijd kunnen concrete maatregelen worden getroffen om de verantwoordingsplicht van de Hoge Justitiële Raad te verbeteren, zoals snellere publicatie van agenda's, systematische openstelling van vergaderingen van comités voor het publiek of waarnemers uit het maatschappelijk middenveld en live webstreaming van de vergaderingen van de Raad.

Om betere resultaten te boeken in de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie op hoog niveau, heeft de Commissie Bulgarije met name aangeraden om de justitiële en onderzoekspraktijken te analyseren, uitvoerige actieplannen op te stellen en uit te voeren en de tekortkomingen met betrekking tot de samenwerking met internationale deskundigen en het maatschappelijk middenveld weg te werken.

Sinds het laatste verslag van de Commissie zijn verschillende maatregelen uitgevoerd of voorbereid om tegemoet te komen aan de bezorgdheid van de Commissie met betrekking tot justitiële en onderzoekspraktijken. Deze maatregelen omvatten onder andere een verslag van het Hof van Cassatie over de tekortkomingen in de justitiële praktijk, de ontwikkeling van richtsnoeren door het openbaar ministerie voor de analyse van vrijspraak en samenwerkingsovereenkomsten tussen de politie en instanties voor administratieve controle. Er zijn een aantal opleidingsprogramma's voor openbaar aanklagers en politierechercheurs uitgevoerd. Daarnaast is het wetboek van strafrecht gewijzigd om het aantal verwijzingen naar cassatie te beperken en is er een eenheid opgezet om uiteenlopende rechtspraak op te sporen en de activiteiten op het gebied van interpretatie door het Hof van Cassatie te ondersteunen.

Deze initiatieven moeten worden aangevuld met een meer diepgaande en systematische analyse van de zwakke punten in het onderzoek, de vervolging en de rechtszitting in zaken van groot maatschappelijk belang. Door een beroep te doen op externe en onafhankelijke deskundigen zouden de maatregelen kunnen profiteren van goede praktijken en zou vooruitgang kunnen worden aangetoond op basis van objectieve indicatoren.

Bestrijding van de georganiseerde misdaad

Om de georganiseerde misdaad doeltreffender te bestrijden heeft de Commissie Bulgarije aanbevolen om de nieuwe gespecialiseerde rechtbank en de aanklager voor de georganiseerde misdaad adequaat uit te rusten en een passend mandaat vast te stellen, en de hervorming van de politie voor te zetten.

Sinds het laatste verslag van de Commissie zijn de verdachten in een belangrijke zaak in beroep veroordeeld, terwijl ze in eerste instantie waren vrijgesproken. Het definitieve vonnis in cassatie is nog hangende. In dezelfde zaak is ook bezorgdheid gerezen ten aanzien van het ontbreken van effectieve getuigenbescherming. Een aantal belangrijke zaken in verband met ernstige georganiseerde misdaad wordt momenteel behandeld door de rechtbank. In november en december 2011 zijn tegen verschillende verdachten vonnissen in eerste aanleg uitgesproken in twee andere zaken van georganiseerde misdaad. In andere belangrijke zaken van georganiseerde misdaad waren de afgelopen maanden weinig ontwikkelingen te melden. Dat de onderzoekspraktijk verder is verbeterd wat betreft onderzoekstechnieken en het

verzamelen van bewijsmateriaal moet nog blijken uit professioneler optreden van de politie, kortere onderzoekstrajecten en definitieve veroordelingen.

De nieuwe speciale rechtbank voor zaken van georganiseerde misdaad in eerste aanleg en beroep en de daarbij behorende parketten zijn begin januari 2012 operationeel geworden. Het grondwettelijke hof heeft recent een uitspraak gedaan over de reikwijdte van de bevoegdheden van deze nieuwe rechtbanken, maar deze moeten nog exact worden afgebakend in proefprocessen onder auspiciën van het hof van cassatie. Dit kan gevolgen hebben voor de werkdruk en daarmee voor de personeelsbezetting. Ter ondersteuning van het speciale parket voor georganiseerde misdaad is een aparte afdeling van dertig politieagenten op centraal niveau en twintig rechercheurs in het hele land aangewezen. Er moet nog worden nagegaan of deze structuren inderdaad ertoe leiden dat ernstige misdaden sneller worden behandeld.

De in 2010 in gang gezette hervorming van het politieonderzoek is de afgelopen maanden voortgezet door middel van verdere opleiding². Bulgarije heeft aangekondigd gezamenlijke methodologische richtsnoeren te zullen ontwikkelen voor politie, openbaar ministerie en andere administratieve instanties wat betreft het opsporen en bevriezen van criminele vermogens. Verdere inspanningen ter verbetering van de beroepspraktijk zijn noodzakelijk om het effect van de hervorming aan te tonen wat betreft een groter aantal tenlasteleggingen die aan strenge normen voldoen en een groter aantal definitieve vonnissen in zaken van georganiseerde misdaad.

Alleen de overheid en staatsbedrijven mogen donaties doen aan de politie en de donaties worden tegenwoordig vastgelegd in een openbaar register, maar er bestaat nog steeds bezorgdheid over de praktijk van donaties aan de politie wat betreft verantwoordingsplicht en financiële transparantie, met name het risico dat regels voor overheidsopdrachten worden omzeild.

Om de bestrijding van georganiseerde misdaad en corruptie te ondersteunen heeft de Commissie Bulgarije aanbevolen om sterkere wetgeving inzake verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen aan te nemen en de uitvoering te verbeteren, om zo betere resultaten op dit vlak te boeken.

In 2011 heeft de commissie voor de inventarisatie en inbeslagname van criminele vermogens (CEPACA) definitieve vonnissen bewerkstelligd voor de inbeslagname van vermogens ter waarde van bijna vijf miljoen euro. Dit is een aanzienlijke stijging ten opzichte van eerdere jaren. De commissie is gereorganiseerd na de benoeming van een nieuwe directeur in het voorjaar van 2011. In enkele specifieke gevallen is nauwer samengewerkt met het openbaar ministerie, maar deze samenwerking wordt nog niet systematisch toegepast. In januari is een wetsvoorstel ingediend inzake de verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen. Dit omvat een regeling voor verbeurdverklaring zonder veroordeling. De wet richt zich vooral op vermogens in verband met activiteiten van de georganiseerde misdaad. De Commissie had ook aanbevolen de CEPACA bevoegdheden te geven om de vermogens van hoge

² Bulgarije meldt dat tussen juni en november 2011 in totaal 1660 operationele politieagenten training hebben gekregen op het gebied van onderzoekstaken. 1149 rechercheurs kregen training met betrekking tot het onderzoeken van corruptie, economische en georganiseerde misdaad en financiële zaken.

ambtenaren en politici proactief te controleren, maar dit aspect lijkt niet te worden toegepast. In het wetsvoorstel worden CEPACA-onderzoeken gekoppeld aan strafrechtelijke vooronderzoeken die in gang worden gezet door het openbaar ministerie, waardoor deze eerder van start kunnen gaan dan momenteel het geval is, maar de CEPACA kan niet ambtshalve controles uitvoeren op grond van administratieve inbreuken. De operationele onafhankelijkheid van de CEPACA valt te betwijfelen. De behandeling door het parlement zou de gelegenheid moeten bieden om het wetsvoorstel zodanig te versterken dat een verbeurdverklaringsregeling tot stand komt die breed kan worden toegepast, over een periode die lang genoeg is om doeltreffend te zijn, en die wordt gesteund door sterke instanties. Of deze nieuwe wet daadwerkelijk effect sorteert, zal moeten blijken uit een verdere toename van het aantal vonnissen inzake inbeslagname van vermogens en uit de onafhankelijkheid van de CEPACA.

Corruptiebestrijding

Om corruptie op hoog niveau beter te bestrijden heeft de Commissie Bulgarije aanbevolen een netwerk van gespecialiseerde aanklagers op te zetten, proactieve onderzoeksstrategieën toe te passen en resultaten aan te tonen met betrekking tot sancties bij belangenconflicten.

Sinds het laatste verslag van de Commissie zijn één definitieve uitspraak en twee niet-definitieve uitspraken gedaan in corruptiezaken op hoog niveau tegen drie parlementsleden. Een voormalig minister werd in tweede aanleg vrijgesproken. Tegen zittende en voormalige burgemeester werden zes niet-definitieve uitspraken gedaan, waarvan vier met opschorting. Het openbaar ministerie voerde geen onderzoek uit naar vermeende fraude met EU-middelen, hoewel in een andere lidstaat het onderzoek in verwante dossiers op basis van dezelfde feiten wordt voortgezet. In alle zaken van fraude met EU-middelen die in 2011 door de rechtbank werden behandeld werd de strafrechtelijke aansprakelijkheid vervangen door administratieve boetes. Het beroep in een grote fraudezaak met EU-middelen heeft meer dan achttien maanden vertraging opgelopen. Het openbaar ministerie moet nog gevolg geven aan een aantal dossiers inzake ernstige onregelmatigheden in het beheer van de EU-fondsen, die in 2010-2011 door OLAF zijn gesignaleerd.

De in juni 2011 opgerichte commissie voor het voorkomen en opsporen van belangenconflicten is nu operationeel. Deze commissie heeft 146 meldingen ontvangen en 25 uitspraken gedaan, waarbij in 12 gevallen geconstateerd werd dat er sprake was van een belangenconflict. Of de commissie een ontmoedigende werking kan hebben, zal onder andere afhangen van het aantal zaken dat zij afrondt, haar vermogen om belangenconflicten proactief aan te pakken en de mate waarin zij degelijke en goed gemotiveerde besluiten kan nemen in gevoelige zaken. Doeltreffende maatregelen tegen belangenconflicten vergen ook een geharmoniseerde praktijk met betrekking tot de publicatie van verklaringen inzake belangenconflicten van verschillende administratieve instanties en een gestroomlijnde rechtsgrondslag voor de commissie wat betreft sancties en verjaring.

De procureur-generaal heeft toegezegd voor eind 2011 netwerken te zullen oprichten van gespecialiseerde openbaar aanklagers voor economische en financiële delicten en voor april 2012 methodologische instructies te ontwikkelen voor het onderzoeken

van complexe economische en financiële delicten, in samenwerking met internationale deskundigen. De minister van Binnenlandse Zaken en de procureur-generaal zijn van plan verdere gezamenlijke instructies uit te werken inzake onderzoek en het verzamelen van bewijs, en de samenwerking met de belastingdienst is nu duidelijker gedefinieerd. Ook wordt maandelijks een voortgangsverslag opgesteld over de zaken van groot maatschappelijk belang. De mate waarin deze veranderingen leiden tot intensiever optreden in dergelijke zaken, moet nog worden beoordeeld.

Het openbaar ministerie onderzoekt aantijgingen van verkiezingsfraude bij de presidents- en lokale verkiezingen van afgelopen oktober. Afschrikkende sancties voor het ronselen van stemmen en volledige transparantie van de financiering van politieke partijen – overeenkomstig de aanbevelingen van de GRECO – blijven essentieel voor het vertrouwen van de burger in het vermogen van de overheid om georganiseerde misdaad en corruptie te bestrijden³.

Om de preventie van corruptie te verbeteren heeft de Commissie Bulgarije aanbevolen concrete resultaten te laten zien bij de uitvoering van een breed corruptiebestrijdingsproject, het systeem voor de aangifte en controle van vermogens van ambtenaren te verbeteren en de bestuurlijke capaciteit op het gebied van overheidsopdrachten uit te breiden.

Voor het horizontale corruptiebestrijdingsproject Borkor, dat begin 2010 werd opgezet, is kantooruimte ingericht en personeel in vaste dienst aangeworven. Er is een adviesraad opgericht, de wijze van samenwerking met de centrale en lokale overheden is gedefinieerd en er is een lijst opgesteld van taken en eventuele wetgevingsvoorstellen. Naar verwachting zal het project halverwege 2012 operationeel zijn.

Bulgarije heeft nieuwe instructies uitgevaardigd met betrekking tot tuchtmaatregelen binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken. In december zijn wijzigingen goedgekeurd voor de gedragscode, die tot doel heeft corruptie bij ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken te voorkomen en te bestrijden. Of deze maatregelen effect sorteren, moet nog blijken in de praktijk.

Sinds het laatste verslag van de Commissie zijn er geen concrete ontwikkelingen geweest met betrekking tot het controlesysteem voor de vermogensverklaringen van hoge ambtenaren om onverklaarbare rijkdom op te sporen en te onderzoeken. Teneinde de lacunes in de wetgeving te dichten, moeten de recente aanbevelingen van het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van corruptie worden verwerkt in het nieuwe wetboek van strafrecht.

In 2011 zijn wetswijzigingen goedgekeurd inzake de versterking van controles vooraf en achteraf in procedures voor overheidsopdrachten. Of deze maatregelen effect sorteren, zal afhangen van de beschikbaarheid van voldoende bestuurlijke capaciteit en de effectieve afbakening van de bevoegdheden tussen de verschillende instanties op het gebied van overheidsopdrachten en andere instanties, zoals de

³ Het definitieve verslag van de OVSE over de Bulgaarse presidents- en lokale verkiezingen is te vinden op <http://www.osce.org/odihr/elections/86893>.

uitvoeringsinstanties die zich bezighouden met de structuurfondsen. Naar verluidt is de personeelscapaciteit van de twee instanties die zich bezighouden met overheidsopdrachten versterkt. Of deze maatregelen effect sorteren, moet nog blijken in de praktijk.