

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.7.2008
COM(2008) 495 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(2008) 2350}

1. INLEIDING

Toen Bulgarije in 2007 toetrad tot de EU, stond het land nog voor grote problemen wat betreft het waarborgen van de goede werking van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. De Commissie en de andere lidstaten achtten deze problemen niet onoverkomelijk, en de Bulgaarse autoriteiten beloofden de tekortkomingen op deze vlakken te verhelpen, zodat Bulgarije de rechten en plichten van het EU-lidmaatschap volledig op zich zou kunnen nemen. De Bulgaarse autoriteiten en de andere lidstaten erkenden dat een ingrijpende justitiële hervorming en gezamenlijke inspanningen op het gebied van de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad noodzakelijk waren om de Bulgaren volledig te kunnen laten profiteren van hun rechten als EU-burgers en van alle kansen, inclusief financiële steun, die het EU-lidmaatschap met zich meebrengt. Meer in het algemeen werd erkend dat de beginselen die ten grondslag liggen aan de EU – eerbiediging van de rechtsstaat, wederzijdse erkenning en samenwerking op basis van wederzijds vertrouwen – alleen in de praktijk kunnen worden gebracht als deze problemen bij de bron werden aangepakt.

In dit verband vonden de Commissie en de lidstaten het noodzakelijk na de toetreding nauw samen te werken met Bulgarije om ervoor te zorgen dat de noodzakelijke hervormingen werden uitgevoerd om het justitiële stelsel te versterken en corruptie en georganiseerde misdaad te bestrijden. Daarom heeft de Commissie een mechanisme voor toetsing en samenwerking opgezet om toe te zien op de vorderingen en extra steun te verlenen om deze tekortkomingen te verhelpen. Dit verslag is gebaseerd op informatie die is verstrekt door de Bulgaarse autoriteiten, aangevuld met missies van deskundigen, en biedt een samenvatting en een gedetailleerde beoordeling van de vorderingen die Bulgarije heeft gemaakt met betrekking tot de in het mechanisme voor samenwerking en toetsing beschreven ijkpunten. Het is het derde verslag in een halfjaarlijkse verslagcyclus.

Uit de beoordeling blijkt dat de Bulgaarse autoriteiten ernstige moeilijkheden ondervinden bij de justitiële hervorming en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. Bulgarije heeft zich ingespannen om de noodzakelijke instellingen op te richten en de vereiste procedures en processen in te voeren, maar er zijn slechts weinig resultaten die aantonen dat het systeem daadwerkelijk goed werkt. Diepgravende veranderingen hebben tijd nodig, maar ondanks de inspanningen van de Bulgaarse regering is de voortgang trager en beperkter dan verwacht en zal er nog enige tijd behoefte zijn aan samenwerking en toetsing. De justitiële en bestuurlijke systemen moeten aanzienlijk worden versterkt. Dit is een proces van lange adem.

2. HET HERVORMINGSPROCES IN BULGARIJE

2.1. Prestaties

Bulgarije heeft zich ingespannen om instellingen op te richten en procedures en processen in te voeren die bij voldoende personeelsbezetting en doeltreffend procesbeheer tot de gewenste resultaten zouden kunnen leiden, te weten een goed werkend justitieel en bestuurlijk systeem, zonder corruptie en zonder dreigende inmenging van de georganiseerde misdaad.

Wat betreft de **justitiële hervorming** heeft Bulgarije de grondwet gewijzigd en het wetboek van burgerlijke rechtsvordering en de wet inzake het justitiële stelsel, inclusief de uitvoeringsbepalingen aangenomen. Deze wetten bevestigen de onafhankelijkheid van de

rechterlijke macht. Op grond van deze wetten zal de Hoge Justitiële Raad worden opgericht als een onafhankelijk, gekozen orgaan dat toeziet op de wijze waarop de rechterlijke macht wordt bestuurd. Er is een onafhankelijke justitiële inspectiedienst opgezet, die inmiddels operationeel is en zijn eerste inspectiemissies in gang heeft gezet.

Er is een staatsagentschap voor de nationale veiligheid (DANS) opgezet om **corruptie en georganiseerde misdaad te bestrijden**. Sinds begin 2008 heeft dit agentschap daadwerkelijk zijn onderzoeksbevoegdheden uitgeoefend. Het agentschap heeft een werkschema opgesteld van zaken die onder toezicht van het openbaar ministerie worden onderzocht. Daarnaast heeft Bulgarije vooruitgang geboekt met het onderzoek in twee belangrijke symbooldossiers.

Bulgarije heeft vorderingen geboekt met betrekking tot de **lokale corruptie** door nieuwe administratieve procedures in te voeren, met name voor de grenspolitie, waardoor de mogelijkheden voor corruptie worden beperkt. Bulgarije heeft belastingvrije winkels en tankstations gesloten die naar verluidt een bron van lokale corruptie en georganiseerde misdaad vormden.

2.2. Resultaten

Er zijn aanzienlijke inspanningen geleverd voor het opzetten van instellingen en processen, maar de hervorming heeft nog niet tot voldoende resultaten geleid. Wetgeving moet worden goedgekeurd, procedures moeten worden ingevoerd en instellingen opgericht, maar dat is niet voldoende: de wetten moeten worden uitgevoerd en de instellingen moeten effectief functioneren om meer concrete resultaten op te leveren.

Het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering vertonen nog steeds tekortkomingen. Het in 2006 goedgekeurde wetboek van strafvordering heeft niet geholpen om het vooronderzoek efficiënter te maken. De taken en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen zijn niet precies genoeg omschreven of gedefinieerd om de samenwerking te bevorderen. Belangrijke zaken worden op basis van kleine procedurefouten teruggestuurd naar het openbaar ministerie. Rechtszaken lopen vaak vertraging op en in de procedures zijn geen waarborgen ingebouwd om te voorkomen dat rechtbanken besluiten uitstellen. Het wetboek van strafrecht is verouderd, wat deels de oorzaak is van de overbelasting van de rechterlijke macht.

In april 2008 is een voorstel ingediend voor de **hervorming van de wetshandhavingsinstanties** binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken, waaronder ook de politie valt. Dit is een verheugende stap, maar er is discussie ontstaan over het gebrek aan duidelijkheid over de taken en bevoegdheden van de verschillende partijen die betrokken zijn bij het vooronderzoek wat betreft de verzameling van inlichtingen, onderzoek en vervolging van strafzaken. Doordat de verantwoordelijke instanties hierover van mening verschillen, is onzekerheid ontstaan en worden de prestaties belemmerd. De nieuwe instantie DANS heeft weliswaar al wat resultaten geboekt op het gebied van onderzoek, maar dit heeft zich nog niet vertaald in de daadwerkelijke behandeling van zaken in het rechtssysteem.

Zowel binnen de politie als binnen justitie is de bestuurlijke capaciteit zwak. De politie heeft onvoldoende mankracht en uitrusting om complexe zaken te onderzoeken. De vorderingen met betrekking tot de automatisering binnen het justitiële systeem zijn beperkt. Er zijn onvoldoende betrouwbare gegevens beschikbaar over onderzoeken, aanklachten en vonnissen. Hierdoor kunnen de rechterlijke macht en het ministerie van Justitie onvoldoende goede resultaten halen.

Wat betreft **lokale corruptie** werd er weinig gedaan – weinig onderzoeken en vonnissen – met de veelvuldige beschuldigingen van corruptie en het ronselen van stemmen tijdens de lokale verkiezingen van november 2007. Begin juni 2008 vonden deze praktijken naar verluidt opnieuw plaats tijdens tussentijdse lokale verkiezingen in ten minste twee steden. Er zijn tekenen van corruptie in de gezondheidszorg en het onderwijs. Ondanks voorlichtingscampagnes zijn geen klachten ingediend en hebben zich geen klokkenluiders gemeld. Er wordt weinig gecontroleerd op belangenconflicten bij openbare aanbestedingen. Er is geen strategische aanpak van de bestrijding van de lokale corruptie. De commissie voor corruptiebestrijding van de Raad van Ministers is in dit verband niet actief geweest.

De **bestrijding van de corruptie op hoog niveau en de georganiseerde misdaad** werpt niet genoeg vruchten af. In enkele zaken is wat beweging gekomen en het thema “de oorlog tegen corruptie” was veel in de publiciteit, maar dit omvat een verwaarloosbaar percentage van het aantal zaken. De verstrekte statistische gegevens zijn niet betrouwbaar en soms tegenstrijdig. Bulgarije heeft maar weinig vooruitgang geboekt wat betreft het bevriezen of in beslag nemen van criminele vermogens.

Beschuldigingen van corruptie en fraude hinderen de uitvoering van de financiële steunprogramma's van de EU. Bulgarije moet de capaciteit met betrekking tot het beheer van de EU-financiering aanzienlijk uitbreiden. Dit heeft ertoe geleid dat bij verschillende programma's activiteiten moesten worden opgeschort of bevroren. OLAF, de fraudebestrijdingsdienst van de EU, meldt dat corruptie- en fraudezaken niet snel en doeltreffend worden aangepakt als gevolg van procedurele obstakels, de trage behandeling van dossiers binnen het justitiële systeem, het lekken van vertrouwelijke informatie en vermoede beïnvloeding van de bestuurlijke en de rechterlijke macht. Voor de besluiten over het beheer van de EU-fondsen gelden de controlevereisten van de desbetreffende financiële reglementen van de EU en de daarmee verband houdende procedures. In een begeleitend verslag worden de problemen in verband met de EU-financiering gedetailleerd beschreven.

2.3. Noodzakelijke verbeteringen

Er zijn enkele fundamentele verbeteringen nodig, maar de prioriteit moet in eerste instantie liggen bij het leveren van resultaten, ondanks structurele tekortkomingen. Daarvoor zijn aanhoudende politieke wil en vastberadenheid nodig.

Het justitiële systeem moet beter functioneren. De doelmatigheid van het vooronderzoek moet worden verbeterd, onder meer door wijziging van het wetboek van strafvordering, de vertragingen moeten worden verminderd en er moeten waarborgen worden ingebouwd met betrekking tot vertragingen. Het wetboek van strafrecht moet ingrijpend worden herzien; er moet onder andere beter onderscheid worden gemaakt tussen kleine vergrijpen en ernstige misdaden en de definities moeten worden geactualiseerd om rekening te houden met nieuwe vormen van criminaliteit. Er moet een betere wet inzake belangenconflicten en vermogenscontrole komen; het huidige ontwerp is niet voldoende. Zodra de herziene wet is aangenomen, moet deze zo snel mogelijk worden uitgevoerd.

De pas opgerichte Hoge Justitiële Raad moet nu de verantwoordelijkheid voor het hervormingsproces op zich nemen en ervoor zorgen dat justitie tot snelle en doeltreffende beslissingen komt. De inspectiedienst van de Hoge Justitiële Raad moet nog resultaten boeken wat betreft actief onderzoek naar procedurele tekortkomingen en tuchtzaken, die vervolgens snel moeten worden behandeld door de Hoge Justitiële Raad.

De instanties voor wetshandhaving moeten beter worden georganiseerd, zodat zij gecompliceerde dossiers kunnen afhandelen. De taken en bevoegdheden van de verschillende partijen in het vooronderzoek moeten duidelijker worden beschreven, zodat de samenwerking tussen politie, onderzoekers, gespecialiseerde diensten en het openbaar ministerie wordt verbeterd. Het huidige debat over de hervorming van het vooronderzoek leidt tot onzekerheid en is nadelig voor de resultaten van lopende onderzoeken. Met name de interactie tussen de politie, het DANS en het openbaar ministerie zou moeten worden gesystematiseerd. De onderzoekstaak van het DANS moet worden verduidelijkt en er moet een duidelijke scheiding worden aangebracht tussen die onderzoekstaak en het inlichtingenwerk van het agentschap. Het parlement moet toezicht houden, niet om te interfereren in het onderzoek, maar om de gebruikelijke verantwoordingsplicht te waarborgen. De rol van de onderzoeksmagistraten en hun bevoegdheden in bijzondere onderzoeken moeten worden verduidelijkt. Het gebrek aan eerbiediging van de vertrouwelijkheid en de bescherming van getuigen tijdens het vooronderzoek en tijdens het proces is een terugkerend probleem, dat moet worden opgelost.

De bestuurlijke capaciteit binnen politie en justitie moet worden vergroot. De politie heeft beter opgeleid personeel en voldoende uitrusting nodig om complexe dossiers te onderzoeken. De automatisering van het justitiële systeem moet worden voltooid en er moeten efficiëntere systemen voor dossierbeheer tijdens het vooronderzoek worden ingevoerd. De ontwikkeling van een geüniformiseerd informatiesysteem zou nuttige gegevens opleveren over de efficiëntie van het justitiële systeem en daarmee het werk van zowel de Hoge Justitiële Raad als het ministerie van Justitie vergemakkelijken, met name wat betreft de rol van het ministerie in het maken van beleid op strafrechtelijk gebied.

Bulgarije moet de transparantie, de melding en de regelgeving in verband met kapitaalstromen en -transacties verbeteren zodat vermogens uit criminele activiteiten beter kunnen worden opgespoord en aangepakt. Parallel hieraan moet Bulgarije meer capaciteit ontwikkelen om fraude te bestrijden en degelijke financiële controle uit te oefenen. Ook moeten belangenconflicten en ongewenste invloeden systematisch worden tegengegaan. Dit is vooral van belang zodat Bulgarije kan blijven profiteren van EU-financiering. Het valt op dat overtuigende resultaten binnen de huidige structuren uitblijven en dit moet dringend worden aangepakt.

3. CONCLUSIES

Het mechanisme voor samenwerking en toetsing en de daarmee samenhangende ijkpunten werden opgezet zodat Bulgarije regelmatig de vorderingen kan aantonen met betrekking tot de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. De Bulgaarse autoriteiten moeten aantonen dat het justitiële systeem werkt en dat onderzoeken naar corruptie en georganiseerde misdaad leiden tot arrestaties, vervolging en, afhankelijk van het oordeel van de rechtbank, veroordelingen met een afschrikwekkende werking en inbeslagname van bezittingen. Tot op heden heeft Bulgarije niet kunnen aantonen dat zijn justitiële stelsel op dit vlak doeltreffend is. De instellingen en procedures zien er op papier goed uit, maar leiden in de praktijk niet tot concrete resultaten. Er worden aanbevelingen gedaan, maar hieraan wordt geen gevolg gegeven. De kernproblemen zijn er nog steeds en moeten dringend worden aangepakt.

De Bulgaarse bevolking verdient toegang tot alle voordelen van het EU-lidmaatschap, dat zou moeten bijdragen tot versterking van de rechtsstaat en eliminatie van corruptie. Als vooruitgang wordt geboekt met betrekking tot de ijkpunten in het kader van het mechanisme

voor samenwerking en toetsing en als de twijfel over het vermogen van Bulgarije om corruptie en georganiseerde misdaad aan te pakken kan worden weggenomen, kunnen de Bulgaren de vruchten daarvan plukken en zal hun vertrouwen in de rechtsstaat toenemen. Dit zal op lange termijn positieve effecten op de Bulgaarse economie hebben. Bulgarije heeft verantwoordelijkheden ten opzichte van andere lidstaten, bijvoorbeeld in het kader van het beleid op het gebied van justitie en binnenlandse zaken en wat betreft het gezamenlijke beheer van de EU-middelen. Adequate bestuurlijke capaciteit en doeltreffende controle op het gebied van belangenconflicten, fraude en financiële onregelmatigheden zijn noodzakelijk, wil Bulgarije volledig kunnen profiteren van de pretoetredings- en Structuurfondsen van de EU. Deze fondsen zijn de concrete vertaling van de solidariteit van de EU met Bulgarije en het is in ieders belang dat deze worden gebruikt ter ondersteuning van de minder kansrijke regio's in Bulgarije.

Een duidelijke strategie en ondubbelzinnige inzet op alle niveaus om het systeem te hervormen zijn noodzakelijk. Het is niet zomaar een kwestie van de nieuwe instellingen en processen tijd gunnen om hun effectiviteit aan te tonen. Zelfs binnen de bestaande structuren – met al hun tekortkomingen – zou Bulgarije resultaten moeten kunnen boeken bij de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, de voorkoming van belangenconflicten en de overtuigende aanpak van de vermoede connecties tussen een deel van de politiek, het bedrijfsleven en de georganiseerde misdaad. Om ervoor te zorgen dat de EU-fondsen efficiënt worden geabsorbeerd en uitgevoerd, moet Bulgarije niet alleen zijn bestuurlijke capaciteit aanzienlijk vergroten, maar ook de mogelijkheden voor klein- en grootschalige corruptie drastisch beperken en de georganiseerde misdaad hard aanpakken.

Verdere samenwerking is nodig

Het is niet alleen in het belang van Bulgarije, maar ook in dat van de EU in het algemeen, dat Bulgarije een gezond bestuurlijk en justitieel systeem heeft, dat corruptie en georganiseerde misdaad met succes kan aanpakken. Daartoe zijn samenwerking en steun essentieel. De Commissie acht daarom steun op dit moment doeltreffender dan sancties en zal geen beroep doen op de vrijwaringsbepalingen van de Toetredingsakte. Het is wel duidelijk dat het mechanisme voor samenwerking en toetsing nog enige tijd gehandhaafd zal moeten worden.

In het in februari gepubliceerde verslag over het mechanisme voor samenwerking en toetsing werd verwezen naar de aanzienlijke bijstand die Bulgarije de afgelopen jaren van de lidstaten en de Commissie heeft ontvangen in de vorm van financiële steun en technische deskundigheid. Deze steun heeft niet altijd de verwachte resultaten opgeleverd, en de lidstaten die steun hebben aangeboden, raken in toenemende mate gefrustreerd door het gebrek aan transparantie en resultaten in hun contacten met de Bulgaarse overheid.

Het is belangrijk dat een nieuwe impuls wordt gegeven aan het hervormingsproces en dat de steun beter wordt benut. Alle partijen moeten zich opnieuw inspannen om Bulgarije te helpen slagen. Bulgarije erkent behoefte te hebben aan onafhankelijk advies van deskundigen op hoog niveau. De Commissie is bereid met Bulgarije en de andere lidstaten samen te werken om deze steun te leveren, maar eist dat degenen die steun ontvangen toegang geven tot informatie en de adviezen strategisch en effectief gebruiken, zodat de hervormingen vooruit gaan.

Toekomstperspectief

De situatie in Bulgarije laat een gemengd beeld zien. De hervorming van de structuren van justitie en rechtshandhaving is een belangrijke kans voor Bulgarije: ze is dringend noodzakelijk en had al veel eerder moeten gebeuren. De vooruitgang op dit gebied zal worden beoordeeld aan de hand van de concrete resultaten die het onderzoeken, vervolgen en veroordelen van corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad oplevert.

Bulgarije heeft een aantal stappen in de goede richting gezet: de opzet van het staatsagentschap voor nationale veiligheid, de voorgestelde hervorming van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de benoeming van een vicepremier die verantwoordelijk is voor de coördinatie van het degelijke beheer van de EU-fondsen. Bulgarije moet nu de daad bij het woord voegen en zijn belofte tot serieuze hervormingen gestand doen.

De Commissie dringt er bij Bulgarije met klem op aan de hervormingen te intensiveren en nauw te blijven samenwerken met de andere lidstaten en de Commissie zodat we met succes samen het hoofd kunnen bieden aan de aanzienlijke uitdagingen die er nog zijn. Bulgarije kan rekenen op de volledige en actieve steun van de Commissie bij dit proces.