



Brussel, 25.1.2017
COM(2017) 43 final

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

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

{SWD(2017) 24 final}

1. INLEIDING

Bij de toetreding van Bulgarije tot de Europese Unie in 2007¹ werd het mechanisme voor samenwerking en toetsing opgericht om de tekortkomingen op het vlak van justitiële hervorming en corruptiebestrijding weg te werken. Sederdien werd met de verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing ernaar gestreefd de inspanningen van de Bulgaarse autoriteiten doelgerichter te maken door middel van specifieke aanbevelingen en werd in deze verslagen de door Bulgarije geboekte vooruitgang in kaart gebracht. Het mechanisme voor samenwerking en toetsing is tien jaar geleden opgezet. Voor de Commissie is dit een gelegenheid om een balans op te maken van hetgeen tot dusver is bereikt, van de uitstaande problemen en de resterende stappen die moeten worden gezet om de doelstellingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing te bereiken.

Zoals herhaaldelijk is duidelijk gemaakt door de Raad², loopt het mechanisme voor samenwerking en toezicht af wanneer in voldoende mate is voldaan aan alle zes ijkpunten. Deze ijkpunten werden bij de toetreding afgebakend en hebben betrekking op kwesties die essentieel zijn voor de werking van lidstaten: onafhankelijkheid van het gerecht en efficiëntie, integriteit en de strijd tegen corruptie en de georganiseerde misdaad. Om aan de ijkpunten te kunnen voldoen, is een combinatie van wetgevende en institutionele maatregelen vereist. Daarnaast kunnen dergelijke maatregelen slechts volledig worden beoordeeld wanneer kan worden nagegaan of hun beoogd effect ook in de praktijk is gerealiseerd en of deze maatregelen kunnen worden beschouwd als onomkeerbaar en verankerd in het wettelijke en institutionele kader van Bulgarije. Hierdoor kunnen burgers erop vertrouwen dat bij besluiten en rechtshandelingen in Bulgarije de rechtsstaat volledig wordt in acht genomen en dat de basis wordt gelegd voor het wederzijdse vertrouwen dat vereist is voor een doeltreffende uitvoering van de EU-wetgeving.

In de voorbije tien jaren waren justitiële hervormingen en corruptiebestrijding cruciale kwesties voor de Bulgaarse samenleving.³ Het mechanisme voor samenwerking en toetsing vervult in Bulgarije een belangrijke rol als motor van hervormingen en als instrument om de geboekte vooruitgang in kaart te brengen. De conclusies van de Commissie en de in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing gebruikte methoden hebben steeds kunnen rekenen op de steun van de Raad, waarbij zij ook gebaat waren bij de samenwerking met en de inbreng van talrijke lidstaten. De samenwerking is ook versterkt door het verlenen van steun aan Bulgarije in het kader van de EU-fondsen en meer recent door het verlenen van gerichte steun die wordt gecoördineerd door de onder de Europese Commissie ressorterende Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen (SRSS).

Naast het in kaart brengen van de vooruitgang die de voorbije 10 jaar is geboekt, kon met de verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing ook worden vastgesteld dat het ritme van de hervormingen verschillend is geweest, onder meer als gevolg van perioden van politieke instabiliteit. Geleidelijk aan is een kader opgezet, met onder meer twee strategieën, voor justitiële hervorming en voor corruptiebestrijding. Het blijft een uitdaging dit

¹ Conclusies van de Raad van Ministers, 17 oktober 2006 (13339/06); Beschikking 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 (C(2006) 6570 definitief).

² Het meest recent in de conclusies van de Raad van maart 2016, waarin werd gepleit voor een beslissende versnelling van de inspanningen om alle aanbevelingen van het verslag van de Commissie van 2016 te realiseren. (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/en/pdf>). Voor relevante documenten over het CVM, zie http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Flash Eurobarometer 445: Over het mechanisme voor samenwerking en toetsing voor Bulgarije en Roemenië, gepubliceerd op 25 januari 2017.

kader succesvol om te zetten voor de aanpak van corruptie op hoog niveau en de georganiseerde misdaad. Om de hervormingen degelijk te verankeren, moeten resultaten worden geboekt door middel van een succesvolle afwikkeling voor de rechter van een reeks corruptiezaken op hoog niveau.

In dit verslag wordt teruggeblikt op de ontwikkelingen in Bulgarije sinds 2007. Zoals ook de afgelopen jaren het geval was, is het verslag het resultaat van een zorgvuldige analyse van de Europese Commissie, waarbij zij gebruik maakt van nauwe samenwerking met de Bulgaarse autoriteiten en van de inbreng van maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden, inclusief andere lidstaten.

In dit verband is belangrijk om duidelijk te zijn over de reikwijdte van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. In de oprichtingsbesluiten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing zijn de parameters opgenomen van de reikwijdte van het mechanisme met betrekking tot de justitiële hervormingen en de strijd tegen corruptie en de georganiseerde misdaad. Uitgaande van deze parameters zal worden bepaald of aan de ijkpunten is voldaan. Het tempo en de diepgang van de hervormingen hingen uiteraard af van de omgeving waarin vooruitgang kan worden geboekt met betrekking tot de specifieke punten die onder het mechanisme vallen, de kenmerken van de Bulgaarse samenleving en het bestuur. De inspanningen van de voorbije jaren inzake de opbouw van bestuurlijke capaciteit zijn nog steeds aan de gang en hebben gevolgen voor het hervormingsproces. Het wetgevingsproces in Bulgarije heeft niet gezorgd voor een stabiel en betrouwbaar wettelijk kader.⁴ Het Bulgaarse mediaklimaat wordt vaak gekenmerkt door beperkte onafhankelijkheid en een weinig doeltreffende toepassing van journalistieke normen, hetgeen negatieve gevolgen heeft voor het openbare debat over hervormingen.⁵ Deze kwesties vallen weliswaar buiten het toepassingsgebied van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, maar zij hebben toch een directe weerslag op de capaciteit om hervormingen tot stand te brengen en hebben er met name voor gezorgd dat het voor Bulgarije moeilijker is om vooruitgang te boeken.

Met betrekking tot het toepassingsgebied van het mechanisme voor samenwerking en toetsing worden in dit verslag ook een aantal aanbevelingen gedaan voor meer intensieve verslaglegging en transparantie. Op korte termijn zou dit de Commissie moeten helpen bij het opstellen van de slotconclusies. Na afloop van de inzet van het mechanisme voor samenwerking en toetsing zou de duurzaamheid van de hervormingen hierdoor ondersteund worden door een grotere verantwoordingsplicht.

Ten slotte wordt ook erop gewezen dat door het specifieke karakter van de reikwijdte van het mechanisme voor samenwerking en toetsing geen verbanden kunnen worden gelegd met andere beleidsterreinen. Derhalve is de Commissie van oordeel dat het niet passend is om het mechanisme te koppelen aan besluiten op andere terreinen, zoals het in aanmerking komen voor Europese structuur- en investeringsfondsen of toegang tot het Schengengebied.

In dit verslag wordt gebruik gemaakt van een langetermijnperspectief om te bepalen welke de resterende essentiële maatregelen zijn die moeten worden genomen om de doelstellingen van het mechanisme te realiseren. Dankzij de dynamiek die tot nu toe is ontstaan, kan de aandacht worden toegespitst op de essentiële resterende stappen die nog moeten worden gezet. Wanneer de maatregelen zijn genomen die in dit rapport onder de verschillende ijkpunten

⁴ Een belangrijke ontwikkeling in november 2016 waren de wijzigingen van de wet inzake normatieve handelingen waarvoor een effectbeoordeling van de door de regering voorgestelde nieuwe wetgeving vereist is.

⁵ In de wereldindex voor persvrijheid 2016 heeft Bulgarije de laagste rang van alle EU-lidstaten: <https://rsf.org/en/ranking>

worden vermeld, wordt ervan uitgegaan dat aan de criteria voor het desbetreffende ijkpunt voorlopig is voldaan. Wanneer dit geldt voor alle ijkpunten, zal het mechanisme voor samenwerking en toetsing worden gesloten. De opgenomen aanbevelingen kunnen dus als toereikend worden beschouwd om deze doelstelling te behalen (tenzij er zich ontwikkelingen voordoen die de gemaakte vorderingen duidelijk zouden terugdraaien). De Commissie is van oordeel dat het door de Bulgaarse autoriteiten en de EU als geheel uitgevoerde hervormingsproces hierdoor zou moeten worden versneld. Voor de ijkpunten waar de Commissie van oordeel is dat aanzienlijke vooruitgang is geboekt, is de Commissie van mening dat een vastberaden uitvoering - waarbij tegelijkertijd zowel het tempo als de duidelijke koers van de hervormingen wordt gehandhaafd - het mogelijk zou moeten maken om snel volledig te voldoen aan deze ijkpunten. Voor andere ijkpunten zou dit lastiger zijn. De Commissie is derhalve voornemens het volgende verslag tegen eind 2017 te publiceren en is bereid om verdere bijstand te verlenen om de onomkeerbaarheid van de geboekte vooruitgang te versterken en aldus ervoor te zorgen dat het mechanisme kan worden afgesloten.

2. BEOORDELING VAN DE GEBOEKTE VOORUITGANG PER IJKPUNT SINDE AANVANG VAN HET MECHANISME VOOR SAMENWERKING EN TOETSING

In deze afdeling wordt nagegaan welke vooruitgang is geboekt ten aanzien van de aanbevelingen in het verslag 2016 over het mechanisme voor samenwerking en toetsing en wordt ook een algemene beoordeling gemaakt van tien jaar hervormingen. De meest relevante ontwikkelingen en resultaten worden uitvoerig toegelicht in het bijgaande technische verslag⁶. De zes ijkpunten kunnen afzonderlijk worden geëvalueerd, maar er zijn ook onderlinge raakpunten. Bij de beoordeling van de vooruitgang is rekening gehouden met de structurele omstandigheden (wetgeving, instellingen en middelen), de bereikte resultaten en geleverde prestaties en is nagegaan of de geboekte vooruitgang als onomkeerbaar kan worden beschouwd. Opgemerkt dient te worden dat sinds de vaststelling van de ijkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing er zich belangrijke ontwikkelingen hebben voorgedaan op het vlak van de jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de Mens, internationale normen en beste praktijken, en vergelijkende informatie over nationale rechtsstelsels in de EU, die als richtsnoer hebben gediend voor de Bulgaarse autoriteiten bij de uitvoering van de hervormingen. Hierdoor konden de ontwikkeling van het Bulgaarse rechtsstelsel en de strijd tegen corruptie en de georganiseerde misdaad binnen het toepassingsgebied van de zes ijkpunten op een objectieve en vergelijkbare wijze worden gemeten.

2.1 De hervorming van het rechtsstelsel

Onafhankelijkheid en verantwoordingsplicht binnen het justitiële apparaat

Het eerste ijkpunt heeft betrekking op de hervorming van het rechtsstelsel, met bijzondere aandacht voor het opzetten van een stabiel constitutioneel kader voor een *onafhankelijk en verantwoordelijk gerechtelijk systeem*. De afgelopen tien jaar heeft Bulgarije twee keer zijn grondwet aangepast, de werking van de Hoge Raad van Justitie (HRJ) verbeterd, een inspectiedienst van de Hoge Raad van Justitie (ISJC) opgezet om goed bestuur binnen de gerechtelijke organen te bevorderen en de integriteitsnormen in de magistratuur te handhaven. De eerste veranderingen werden kort na de toetreding doorgevoerd. Verdere belangrijke hervormingen werden doorgevoerd via de grondwetwijzigingen die door de nationale

⁶ SWD (2017)24.

vergadering in december 2015 werden aangenomen. Meer bepaald werden aldus binnen de HRJ afzonderlijke kamers voor aanklagers en rechters opgericht, waarbij tevens de transparantie van de besluitvorming over personele kwesties en voor de verkiezing van de leden van de HRJ werd verbeterd, en de rol van de inspectiedienst van de HRJ met betrekking tot de integriteit van de magistraten versterkt. Een aantal van deze wijzigingen, zoals het beginsel “één magistraat-één stem” in de verkiezingen van de HRJ, kwam er na voorgaande verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing. De omzetting in wetgeving van deze recente wijzigingen werd in de loop van 2016 gerealiseerd, en de tenuitvoerlegging ervan moet worden voltooid voor de volledige impact ervan duidelijk wordt. Tot dusver is duidelijk dat de hervorming van de Hoge Raad heeft geleid tot meer transparantie in de besluitvorming, en de grotere democratisering zal ook gevolgen hebben voor de verkiezingen van de raad in 2017. De voortdurende spanningen tussen de leden van de Hoge Raad blijven echter, naast aantijgingen van een gebrek aan objectiviteit bij belangrijke besluiten, een bron van bezorgdheid. De te late en onvolledige aanpak van de toestanden die eind 2014 in de stadsrechtbank van Sofia aan het licht waren gekomen, werd in de twee laatste verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing belicht en heeft verder geleid tot aantijgingen van onterechte beïnvloeding binnen de HRJ. In het algemeen heeft Bulgarije aanzienlijke vooruitgang geboekt voor ijkpunt 1, maar het moet nog bewijzen dat de tenuitvoerlegging van de recentste wijzigingen van de grondwet wel degelijk is doorgevoerd.

Het wetgevingskader

Het tweede ijkpunt betreft met name het wetgevingskader, en in het bijzonder *de belangrijkste wetgeving die het rechtsstelsel en de gerechtelijke procedures betreft*. De afgelopen tien jaar hebben zich belangrijke wijzigingen voorgedaan, met name in verband met de wet inzake het justitiële stelsel en de verbetering van de civiele procedures. In 2016 werden verreikende wijzigingen aangebracht in de wet inzake het justitiële stelsel, als gevolg van de omvattende strategie voor justitiële hervorming die door de regering was opgezet en door de nationale vergadering in 2015 was aangenomen. Met deze wijzigingen, die werden doorgevoerd in nauw overleg met de belanghebbenden en specialisten⁷, wordt gestreefd naar een verbetering van de wetgeving op een aantal gebieden, van het carrièreverloop van magistraten tot het interne bestuur van rechtbanken. Tezamen met een aantal vroegere hervormingen zijn deze wijzigingen een grote stap in de richting van de hervorming van het Bulgaarse rechtswezen.

Op het gebied van de strafvordering zijn de ontwikkelingen minder markant en moet een aantal belangrijke problemen nog worden aangepakt. Ondanks aanzienlijke verbeteringen in de jaren die volgden op de toetreding tot de EU, blijven de procedures voor strafvordering in Bulgarije grote problemen stellen voor de doeltreffende vervolging van complexe zaken, waaronder ook zaken van corruptie op hoog niveau en ernstige georganiseerde misdaad. Een aantal concrete problemen is in de loop van de jaren aan het licht gekomen en een deel daarvan is door wetgevingsmaatregelen opgelost. Het formalisme van de procedures voor strafvordering blijft echter een significant probleem voor het Bulgaarse rechtsstelsel. Onlangs waren er nog andere wetgevingsvoorstellen in voorbereiding, waarvan er een aantal, gecombineerd met passende organisatorische maatregelen, een grote impact zou kunnen hebben.

Het strafwetboek werd ook aangemerkt als een bron van problemen voor de vervolging van ernstige misdrijven en is het voorwerp geweest van voortdurende debatten tijdens de

⁷ De regering heeft een adviesraad opgericht over de hervorming van het rechtsstelsel die ressorteert onder het ministerie van Justitie, en die een belangrijke rol heeft gespeeld in de voltooiing van de wetgevingsvoorstellen.

afgelopen legislaturen.⁸ In 2015 startte de regering een nieuw denkproces over een bredere hervorming van het strafbeleid, hetgeen in 2016 in een stroomversnelling terecht kwam met een project voor technische bijstand door onafhankelijke deskundigen. Hiermee wordt een omvattende hervorming nagestreefd, waarvoor een zorgvuldige analyse en voorbereiding, alsook een breed overleg binnen justitie en de juridische beroepen noodzakelijk is. Het is vanzelfsprekend dat om het even welke hervorming van de strafwet een werk van lange adem zou zijn. Dit sluit echter niet uit dat alvast meer directe wijzigingen worden doorgevoerd die een positief effect kunnen hebben voor de vervolging van corruptie of de georganiseerde misdaad. Over het algemeen is door Bulgarije enige vooruitgang geboekt inzake ijkpunt 2, maar er blijven nog belangrijke problemen, met name wat betreft het formalisme van de procedures voor strafvordering en de verbetering van het wettelijke kader voor het onderzoek en de vervolging van corruptiegevallen en gevallen van georganiseerde misdaad.

Voortgezette hervorming van het rechtsstelsel

Het derde ijkpunt heeft betrekking op de hervorming van het rechtsstelsel met het oog op meer *professionalisme, verantwoordelijkheid en doeltreffendheid*. Het perspectief van tien jaar heeft duidelijk aangetoond dat vooruitgang erg moeilijk is als er geen consensus is tussen de rechters of aanklagers. De afgelopen jaren zijn er diverse aanzienlijke verbeteringen geweest op een aantal gebieden, onder meer de opleiding van magistraten, de willekeurige toewijzing van zaken aan rechtbanken en de analyse van de werklast van gerechtelijke organen en individuele magistraten. Er zijn ook stappen gezet op gebieden als e-justitie. De bereidheid van de magistraten en van de maatschappij als zodanig om het op te nemen voor hervormingen is een sleutelfactor geweest in dit proces. Het is echter moeilijk gebleken om besluiten te nemen op gevoelige gebieden als de herstructurering van de rechtbanken en het openbaar ministerie als onderdeel van een algemene hervorming van de justitiële landkaart. Hoewel een aantal redelijke beleidsbeslissingen, zoals de jaarlijkse herschikking van posities, in zekere zin heeft bijgedragen om deze lacunes te dichten, is de Hoge Raad van Justitie niet in staat of willens geweest om de hervormingen op deze terreinen op te drijven. Dit heeft geleid tot een onevenredige werklast voor de grotere rechtbanken in het land, met een negatieve impact op de algemene prestaties van het Bulgaarse rechtswesen. Tegelijkertijd is er weinig vooruitgang geboekt met het garanderen van eerlijkheid en transparantie in de disciplinaire procedures van de Hoge Raad van Justitie.

De hervorming van het openbaar ministerie is een ander gebied dat erg gevoelig en complex blijkt te zijn in Bulgarije. Het openbaar ministerie in Bulgarije is een onderdeel van het rechtsstelsel en is onafhankelijk van de uitvoerende macht. Tegelijk speelt het een centrale rol, niet alleen in strafprocedures, maar ook als toezichter op het bestuur in het algemeen. Dit gebrek aan onderscheid tussen deze functies en de uitvoerende macht versterkt de verdenkingen van onterechte beïnvloeding en leidt tot kritiek op het algemene gebrek van verantwoordingsplicht van het openbaar ministerie. Naast de verhitte discussies over wat door critici gezien wordt als een oppermachtig openbaar ministerie, staat deze dienst ook centraal in het debat over het voortdurende gebrek aan overtuigende resultaten wat betreft corruptiegevallen op hoog niveau en ernstige georganiseerde misdaad in Bulgarije. De afgelopen tien jaar is het openbaar ministerie enkele keren gereorganiseerd en werden er wetgevende en andere maatregelen getroffen om de doeltreffendheid ervan te verbeteren. Ondanks deze inspanningen wijzen de resultaten erop dat er nog steeds aanzienlijke problemen blijven bestaan.⁹ Tegen deze achtergrond verzocht Bulgarije in 2016 om steun van

⁸ Een ontwerp-hervorming van het strafwetboek die in 2014 door een vorige regering werd voorbereid, bleef onder de verwachtingen en het parlement werd kort na de indiening ervan ontbonden.

⁹ Deze problemen blijven niet beperkt tot de interne werking van het openbaar ministerie, maar hebben betrekking op alle instellingen die bij de diverse stappen van de strafrechtelijke procedures zijn betrokken.

de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen en van een aantal deskundigen uit andere lidstaten voor een project om een onafhankelijke doorlichting van het Bulgaarse openbaar ministerie uit te voeren. Dit komt bovenop vroegere doorlichtingen die in de loop van de jaren werden verricht. Bulgarije moet nog steeds de conclusies trekken uit al deze doorlichtingen en op dit belangrijke punt de verder te volgen weg in kaart brengen. Over het algemeen blijft Bulgarije, ondanks opnieuw enige vooruitgang, geconfronteerd met belangrijke problemen.

2.2 Corruptie

Het vierde en vijfde ijkpunt hebben betrekking op de *strijd tegen corruptie*, zowel corruptie op hoog niveau als meer algemeen, met name op lokaal niveau en aan de grenzen. Op beide gebieden heeft het perspectief van tien jaar aangetoond voor welke problemen Bulgarije heeft gestaan in zijn inspanningen om geleidelijk aan de noodzakelijke wetgeving en instellingen tot stand te brengen teneinde het duidelijke gebrek aan geloofwaardigheid bij de Bulgaarse publieke opinie aan te pakken. Tot dusver heeft Bulgarije erg weinig resultaten geboekt inzake concrete gevallen van definitieve veroordelingen door de rechtbank voor corruptiezaken op hoog niveau, hetgeen ontegensprekelijk erop wijst dat corruptiebestrijding een topprioriteit blijft. Bulgarije blijft de lijst aanvoeren van EU-lidstaten met de hoogste corruptie-perceptie¹⁰ en corruptie wordt nog steeds beschouwd als een belangrijk probleem door de burgers¹¹ en het bedrijfsleven¹². Ophefmakende schandalen, zoals dat rond de commissie voor belangenconflicten in 2013¹³, leiden niet tot een duidelijke en vastberaden aanpak. De afgelopen jaren werden deze problemen uitvoerig geanalyseerd en als mogelijke verklaringen werden onder meer vooropgesteld: verouderde bepalingen in het strafrecht, capaciteitsgebrek in de belangrijkste instellingen, gedesorganiseerde of gefragmenteerde structuren, loodzware procedures. Om dit te verhelpen zijn tijd, engagement en vastberadenheid nodig. In de beginjaren na de toetreding heeft Bulgarije een aantal wetgevende en institutionele maatregelen getroffen om de corruptie aan te pakken. Ondanks hoopgevendende tekenen van de eerste resultaten op een aantal gebieden hebben deze inspanningen toch niet de noodzakelijke doorbraak bewerkstelligd voor de strijd tegen corruptie. De regering heeft in 2015 en 2016 extra inspanningen geleverd, door een eengemaakt anti-corruptie-agentschap voor te stellen met de bevoegdheid om administratieve onderzoeken in te leiden en belangenconflicten en persoonlijke bezittingen van hoge ambtenaren aan een onderzoek te onderwerpen. De anti-corruptiewet waarmee dit agentschap moest worden opgericht, kreeg echter geen meerderheid in het parlement, hetgeen wijst op een algemeen gebrek aan politieke consensus achter deze inspanningen.

De algemene institutionele structuur voor de bestrijding van corruptie in Bulgarije blijft gefragmenteerd en daarom in grote mate ondoeltreffend. Algemene problemen van corruptie op lager niveau in het openbare bestuur blijven daarom ook een probleem.¹⁴ De strategie voor

¹⁰ Op de corruptieperceptie-index 2015 van Transparency International staat Bulgarije op plaats 69 van 168 landen wereldwijd, de slechtste score van alle EU-lidstaten (Transparency International CPI, 2015).

¹¹ Flash Eurobarometer 445: Over het mechanisme voor samenwerking en toetsing voor Bulgarije en Roemenië, gepubliceerd op 25 januari 2017.

¹² In het Global Competitiveness Report 2016-2017 van het Economisch Wereldforum wordt corruptie als de meest problematische factor aangemerkt om zaken te doen in Bulgarije. Global Competitiveness Report 2016-2017, blz. 130.

¹³ De voorzitter van de commissie werd beschuldigd van machtsmisbruik in 2013 en kreeg daarna een voorwaardelijke gevangenisstraf. Momenteel is er echter geen voorzitter van dit orgaan aangewezen.

¹⁴ Enquêtes die zijn gebaseerd op concrete ervaringen en perceptie van corruptie, alsook internationale onderzoeken wijzen consistent op corruptie als een belangrijk probleem in Bulgarije, waardoor de economie wordt vertraagd en het vertrouwen in een degelijk functioneren van de openbare instellingen wordt ondermijnd.

corruptiebestrijding van de regering van 2015 bood een degelijke analyse van de problematiek. De tenuitvoerlegging van deze strategie staat echter nog in de kinderschoenen.¹⁵ Over het algemeen is de vooruitgang van Bulgarije op het gebied van de ijkpunten 4 en 5 beperkt geweest, en blijven er nog grote problemen bestaan in verband met het institutionele en wettelijke kader, alsook met het daadwerkelijk boeken van resultaten.

2.3 Georganiseerde misdaad

Het laatste ijkpunt heeft betrekking op de strijd tegen de *georganiseerde misdaad*. Dit ijkpunt werd onder meer vastgesteld vanwege de aanwezigheid in Bulgarije, in de overgangsperiode na het communisme, van grote en machtige groepen van de georganiseerde misdaad, met daarbij een aanzienlijk niveau van geweldpleging. Sedert de toetreding stellen de Bulgaarse autoriteiten een meer gefragmenteerd patroon van de georganiseerde misdaad vast, waardoor het probleem vergelijkbaar wordt met de situatie in sommige andere lidstaten. Toch vereist de vervulling van dit ijkpunt ook dat Bulgarije bewijst dat zijn rechtshandhavingsinstanties over de capaciteit beschikken om de georganiseerde misdaad doeltreffend te bestrijden en een staat van dienst op dit vlak uit te bouwen. Bulgarije heeft de afgelopen jaren belangrijke institutionele wijzigingen doorgevoerd, met name door in 2012 een gespecialiseerde rechtbank en openbaar ministerie op te richten voor de georganiseerde misdaad en een onafhankelijke commissie voor de verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen, met de bevoegdheid om onwettige vermogensbestanddelen ook zonder strafrechtelijke veroordeling in beslag te nemen. Meer bepaald heeft deze commissie een staat van dienst opgebouwd die aantoonde hoe goed dit onderdeel van de hervorming is gerealiseerd. Bulgarije moet echter nog daadwerkelijke resultaten boeken inzake de definitieve veroordeling van gevallen van ernstige georganiseerde misdaad. De afgelopen jaren hebben politieke beslissingen om de belangrijkste onderzoekautoriteiten die zich met georganiseerde misdaad bezighouden, te reorganiseren, de vooruitgang onderbroken en een negatief effect gehad op de resultaten. Dit is nu gestabiliseerd, hoewel onlangs een nieuwe wijziging werd overeengekomen door het directoraat voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad ook bevoegd te laten zijn voor corruptie, cybercriminaliteit en migrantensmokkel en het in staat te stellen sneller strafrechtelijke onderzoeken aan te spannen. Dit heeft tot gevolg dat het institutionele kader zoals het nu bestaat, nog meer tijd nodig heeft om een staat van dienst uit te bouwen. Zoals hoger vermeld, wordt de doeltreffende vervolging van de georganiseerde misdaad bovendien gehinderd door een formalistisch wettelijk kader. Over het algemeen heeft Bulgarije aanzienlijke vooruitgang geboekt inzake ijkpunt 6, hoewel er nog problemen blijven.

3. BELANGRIJKSTE RESTERENDE STAPPEN

In het algemeen blijkt vanuit het perspectief van de voorbije tien jaar dat de opeenvolgende regeringen en gerechtelijke instanties belangrijke inspanningen hebben gedaan. Er waren belangrijke wetgevende en institutionele ontwikkelingen, met name op justitieel gebied. Toch duurde het langer dan was verwacht bij de lancering van het mechanisme voor samenwerking en toetsing om daadwerkelijke resultaten te boeken, waarbij de aanbevelingen van het mechanisme voor de instellingen om samen te werken om gezamenlijke tekortkomingen vast te stellen en tot gezamenlijke oplossingen te komen, slechts schoorvoetend werden

¹⁵ Een belangrijke uitzondering hierop vormen de concrete maatregelen van de afgelopen twee jaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken in het kader van de inspanningen om corruptie binnen het ministerie uit te roeien, onder meer ook bij de grenspolitie. Er zijn ook ernstige inspanningen geleverd in verband met de douane-autoriteiten. Over het algemeen heeft Bulgarije de afgelopen jaren ook een aantal verbeteringen doorgevoerd in zijn systeem voor overheidsopdrachten, hetgeen een sector is met een groot corruptierisico, ook op lokaal niveau.

opgevolgd. De hervormingen moeten worden voortgezet en de interne structuren versterkt om een doeltreffende en onomkeerbare vervulling van de ijkpunten te garanderen. Derhalve wordt in deze afdeling ernaar gestreefd vast te stellen welke de resterende maatregelen zijn die moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat de doelstellingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing worden gehaald.

3.1 De hervorming van het gerecht

Onafhankelijkheid en verantwoordingsplicht binnen het justitiële apparaat

Zoals in recente verslagen is aangemerkt, behelsde de in 2014 door de regering goedgekeurde en begin 2015 door de nationale vergadering aangenomen strategie voor justitiële hervorming een omvattende blauwdruk voor de hervorming van het gerecht in Bulgarije. Sindsdien heeft de regering op een aantal gebieden vervolgmaatregelen genomen. Van het grootste belang zijn de grondwetswijzigingen die in december 2015 zijn goedgekeurd en in 2016 geleid hebben tot wijzigingen van de wet inzake het justitiële stelsel en de interne procedures, en die een significante stap voorwaarts zijn naar een beter functioneren van de Hoge Raad van Justitie en de realisering van ijkpunt 1. Hoewel de tekst van ijkpunt 1 zich in het bijzonder richt op grondwetswijzigingen, kan alleen maar na de praktische tenuitvoerlegging van deze wijzigingen worden nagegaan of de onafhankelijkheid en de verantwoordingsplicht van het gerechtelijke stelsel volledig zijn gegarandeerd.

De Hoge Raad van Justitie is de belangrijkste instelling die het Bulgaarse justitiële stelsel beheert en concrete resultaten van de hervorming van het gerecht hangen in grote mate af van een degelijk functioneren van de Hoge Raad, zowel op het punt van professionalisme als transparantie. De werkzaamheden van de Hoge Raad zijn essentieel om respect voor het justitiële stelsel af te dwingen en het brede publiek ervan te overtuigen dat de gerechtelijke onafhankelijkheid wordt verdedigd. Dit moet vergezeld gaan van een bredere inzet van alle overheidsactoren voor de onafhankelijkheid van het gerecht en de loyale samenwerking tussen de instellingen. Een niet-gepolitiseerd en professioneel werkklimaat binnen deze instelling, met de focus op de prioriteiten van de hervorming van het justitiële stelsel, is essentieel. De reeks controverses en conflicten binnen de Hoge Raad van Justitie de afgelopen jaren hebben het vermoeden gevoed van externe beïnvloeding en hebben het openbare vertrouwen in het gerecht geschokt.¹⁶ Daarom zal een van de belangrijkste tests voor 2017 de verkiezing zijn van de nieuwe raad, zowel wat betreft de leden die door de magistratuur, als wat de betreft de leden die door het parlement worden aangewezen. Het zal van belang zijn dat deze verkiezingen voor aller ogen worden doorgevoerd op een open en transparante wijze na een serieus debat over de merites van de diverse kandidaten. De nieuw verkozen raad zal vervolgens resultaten moeten boeken op het vlak van onpartijdige en professionele besluitvorming op essentiële gebieden.

- **Aanbeveling:** Transparante verkiezingen garanderen voor de toekomstige Hoge Raad van Justitie, met een openbare hoorzitting voor de verkiezing van de leden van het parlementair quorum, en met de mogelijkheid voor maatschappelijke organisaties om kanttekeningen te maken bij de kandidaten.

Een van de belangrijkste functies van de Hoge Raad van Justitie is de aanwijzing van de voorzitters van de rechtbanken en het openbaar ministerie en de benoeming van de voorzitters van de drie hoogste ambten van het Bulgaarse rechtswezen, nl. de voorzitters van de twee

¹⁶ Bulgarije blijft binnen de EU-lidstaten op de laatste plaats staan wat betreft de perceptie van de onafhankelijkheid van rechtsstelsels. EU-scorebord voor justitie 2016, blz. 35-36.

opperste gerechtshoven en de procureur-generaal. Dergelijke aanwijzingen doorvoeren op een op merites gebaseerde en transparante manier is een belangrijke test voor de capaciteit om te functioneren als een professionele en onafhankelijke instelling die het vertrouwen verdient van het rechtswezen en de maatschappij als geheel. In 2017 zal de bijzonder belangrijke verkiezing plaatsvinden van de voorzitter van het opperste administratieve gerechtshof.

- **Aanbeveling:** Een staat van dienst opbouwen van transparante en op merites gebaseerde benoemingen op hoge posten in het rechtswezen, onder meer de komende benoeming van een nieuwe voorzitter van het Administratief Hooggerechtshof.

De inspectiedienst van de Hoge Raad van Justitie (ISJC) heeft bijgedragen tot de verantwoordelijkheid en doeltreffendheid van het Bulgaarse rechtstelsel door regelmatige inspecties en verslagen. Het potentieel van deze dienst wordt echter nog niet volledig benut. Met ingang van januari 2017 werden de bevoegdheden van de inspectiedienst uitgebreid tot het onderzoek van belangenconflicten en andere integriteitskwesties bij magistraten, en de regering heeft extra middelen beschikbaar gesteld voor deze nieuwe taken. Hoewel de besluiten over disciplinaire straffen uiteindelijk voorbehouden blijven aan de Hoge Raad van Justitie, krijgt in de nieuwe bepalingen inzake de integriteit van de magistraten de inspectiedienst een meer centrale rol toebedeeld in de essentiële taak om toe te zien op onregelmatigheden. Om deze nieuwe functies te vervullen, moet de inspectiedienst kunnen beschikken over de beste werkomstandigheden. In dit verband kan externe expertise een nuttig element zijn om de verbetering van de organisatorische capaciteit te steunen.

- **Aanbeveling:** Ter verbetering van de praktische werking van de inspectiedienst en de vervolgccontrole door de Hoge Raad van Justitie van de bevindingen van de inspectiedienst, meer bepaald inzake integriteit, zou externe steun moeten worden overwogen, bijvoorbeeld van de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen en/of de Raad van Europa.

Het wetgevingskader

In 2016 heeft de Bulgaarse regering als onderdeel van de strategie voor justitiële hervorming twee belangrijke pakketten met wijzigingen van de wet inzake het justitiële stelsel voorgesteld. Ter voorbereiding van deze wetgeving werd uitvoerig gedebatteerd en overleg gepleegd met maatschappelijke organisaties. De tenuitvoerlegging van dit nieuwe wetgevingskader zal een grote uitdaging zijn voor de gerechtelijke organen en zal in grote mate afhangen van de algemene vooruitgang die wordt geboekt met de hervorming van het justitiële stelsel (ijkpunt drie). Overeenkomstig de strategie voor justitiële hervorming moet Bulgarije verder oog blijven hebben voor problemen met het wettelijke kader en voor de vraag of verdere aanpassingen van de wet inzake het justitiële stelsel dergelijke problemen dichterbij een oplossing kunnen brengen.

Het ministerie van Justitie heeft een belangrijk pakket van wijzigingen van de strafrechtprocedures voorbereid, met steun van de gerechtelijke autoriteiten en het openbaar ministerie. Dit zou een aanzienlijke verbetering betekenen van de respons op ernstige misdaden, meer bepaald door vertragingen aan te pakken in de strafprocedures en de vervolging van corruptiezaken te vergemakkelijken. Recente analyses hebben ook aangetoond dat nog verdere wijzigingen van de strafprocedures noodzakelijk zijn. Het is dus van belang dit proces voort te zetten.

In vorige verslagen is gewezen op het belang van een volledige herziening van het strafrecht, maar hiervoor is een algeheel herdenken van het toekomstige strafbeleid noodzakelijk, samen

met een breed overleg en goede voorbereiding. Dit zou moeten worden gezien als een project op de langere termijn, ook gezien de bestuurlijke capaciteit van Bulgarije. In dit stadium zou prioritair een aantal gerichte wijzigingen moeten worden doorgevoerd op gebieden waar de bestaande bepalingen operationele problemen veroorzaken bij de vervolging van corruptie of de georganiseerde misdaad.

- **Aanbeveling:** Wijzigingen goedkeuren in het wetboek van strafvordering en het strafwetboek ter verbetering van het wettelijke kader voor de vervolging van corruptie op hoog niveau en ernstige georganiseerde misdaad.

Om de complexe problemen met de strafrechtelijke procedures in Bulgarije aan te pakken, zullen inspanningen noodzakelijk zijn en moeten de nieuwe Bulgaarse autoriteiten hier prioritair aandacht aan besteden. Hiervoor is echter een goede basis voorhanden met het gedane voorbereidende werk en de inbreng van de projecten voor technische bijstand, met inbegrip van het recent afgesloten project dat werd gecoördineerd door de onder de Europese Commissie ressorterende Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen (SRSS). Door de aanbevelingen van deze diverse studies ten uitvoer te leggen, moet Bulgarije in staat zijn de problemen in het kader van ijkpunt 2 effectief aan te pakken alsook diverse problemen in het kader van de andere ijkpunten, meer bepaald die betrekking hebben op de strijd tegen corruptie en de georganiseerde misdaad.

Voortgezette hervorming van het rechtsstelsel

De bredere tenuitvoerlegging van de strategie voor justitiële hervorming zal voortdurende inspanningen en engagement van de Bulgaarse autoriteiten vereisen. Een aantal projecten werd reeds voltooid en andere zijn op weg naar voltooiing of in voorbereiding. Het nieuwe IT-systeem voor de lukrake toewijzing van rechtszaken, dat tot dusver functioneert zonder betwistingen, is een veelbelovende stap waaruit blijkt dat langdurige problemen kunnen worden aangepakt. De gewijzigde wet inzake het justitiële stelsel moet leiden tot snelle vooruitgang naar e-justitie-oplossingen ter verbetering van de transparantie en de toegankelijkheid van justitie in het hele land. Een groot deel van de werkzaamheden is afgerond voor de vaststelling van normen voor de werklast ter beoordeling van de werklast in de rechtbanken en parketten. Deze werkzaamheden kunnen nu worden voortgezet, zodat deze normen de basis worden voor bestuurlijke beslissingen op gebieden zoals beoordelingen, bevorderingen, disciplinaire procedures en de toewijzing van personeelsleden.

- **Aanbeveling:** Een verslag publiceren ter publieke raadpleging over de vorderingen die bij de uitvoering van de nationale strategie voor justitiële hervorming zijn gemaakt en tot vaststelling van de resterende stappen die moeten worden genomen. Vaststelling van een mechanisme voor permanente openbare rapportage van vooruitgang voor de resterende looptijd van de uitvoering van de strategie.

De Hoge Raad van Justitie en het openbaar ministerie hebben een begin gemaakt met de voorbereiding van bredere hervormingen van de gerechtelijke geografie. Dit is noodzakelijkerwijs een langdurig proces dat tijd zal vergen voor coördinatie en consensusvorming met de samenleving in het algemeen. Op korte termijn kunnen praktische maatregelen worden genomen om de ongelijke werklast tussen gerechtelijke instanties aan te pakken, en met name om de arbeidsomstandigheden in een aantal van de grootste en drukste rechtbanken te verbeteren. Zolang dit niet is geschied, valt moeilijk in te zien hoe kwesties van vertragingen bij de motivering van besluiten op een objectieve basis kunnen worden bekeken. De Hoge Raad van Justitie heeft in voorgaande jaren al verdergaande stappen in deze richting genomen, maar op basis van de nieuwe normen voor de werklast kan een

objectievere beoordeling worden gemaakt van de noodzaak tot reallocatie van middelen tussen rechtbanken.

- **Aanbeveling:** De werklast in de drukste gerechten aanpakken op basis van de nieuwe normen voor de werklast en overeenstemming bereiken over een stappenplan voor de hervorming van de gerechtelijke geografie parallel met de ontwikkeling van e-justitie.

De structurele beperkingen op de onafhankelijkheid en verantwoordingsplicht bij de organisatie van het openbaar ministerie is een kwestie waarop wordt gewezen in de strategie voor justitiële hervorming. De recente wijzigingen van de wet inzake het justitiële stelsel bevatten enkele elementen die gericht zijn op het aanpakken van deze situatie. Daarnaast heeft Bulgarije verzocht om de steun van de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen met het oog op een onafhankelijke doorlichting van het openbaar ministerie. Als gevolg daarvan is een verslag over de werking van het openbaar ministerie opgesteld door deskundigen uit Duitsland, Spanje, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, naast een reeks aanbevelingen.

- **Aanbeveling:** Het vaststellen van een stappenplan voor de uitvoering van de aanbevelingen in het verslag van de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen betreffende de hervorming van het openbaar ministerie en de interactie met andere instellingen, met inbegrip van een mechanisme voor rapportage over de vorderingen ten behoeve van het grote publiek.

In mei 2016 heeft de procureur-generaal opdracht gegeven tot een studie om de arresten van het Europees Hof voor de rechten van de mens te analyseren, volgens welke de Bulgaarse autoriteiten niet hadden voldaan aan hun verplichting tot uitvoering van een doeltreffend onderzoek¹⁷ en tot het nemen van corrigerende maatregelen bij blijvend relevante schendingen. De analyse werd afgerond in november 2016 en bevat een aantal waardevolle aanbevelingen.

- **Aanbeveling:** Het vaststellen van een stappenplan voor de uitvoering van de aanbevelingen van de studie, met inbegrip van een mechanisme voor rapportage over de vorderingen ten behoeve van het grote publiek.

Aanzienlijke inspanningen zullen noodzakelijk zijn om de acties onder ijkpunt drie te voltooien. De ontwikkeling van nieuwe projecten voor technische bijstand onder de auspiciën van de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen op gebieden onder ijkpunt drie kan worden overwogen om de Bulgaarse autoriteiten te helpen bij deze inspanningen.

3.2 Corruptie

Het vierde en vijfde ijkpunt voor Bulgarije in het kader van de CVM-verslagen betreffen de noodzaak van doeltreffende maatregelen tegen corruptie, met inbegrip van corruptie op hoog niveau en meer in het algemeen corruptie in openbare besturen. De ontwikkeling door de overheid van een bijgewerkte nationale strategie voor corruptiebestrijding was een belangrijke stap vooruit, maar de uitdaging blijft de tenuitvoerlegging ervan te waarborgen, het nodige wettelijke kader vast te stellen en de beoogde instellingen op te richten. Een jaar na het verslag van januari 2016 blijft verdere vooruitgang in dit verband beperkt.

¹⁷ *Systemic problem of ineffectiveness of investigations in Bulgaria* ECHR 070 (2015).

Corruptie op hoog niveau

Het wetsontwerp van de regering inzake corruptiebestrijding is nog niet aangenomen en bijgevolg is de voorgestelde nieuwe eengemaakte corruptiebestrijdingsautoriteit nog niet opgericht. Deze autoriteit zou worden belast met de controle van belangenconflicten en vermogensverklaringen van hoge ambtenaren, en met administratief onderzoek naar mogelijke corruptie en illegale verrijking.

De vaststelling van een wet ter invoering van een doeltreffende en verantwoordingsplichtige nieuwe instelling voor corruptiebestrijding zal een essentiële test zijn voor het engagement van Bulgarije in 2017. Sommige kenmerken van de geplande nieuwe instelling, zoals het fuseren van de commissie voor de verbeurdverklaring van illegale vermogensbestanddelen met de nieuwe structuur, dienen echter zorgvuldig te worden overwogen. Gezien de staat van dienst van de commissie voor de verbeurdverklaring van illegale vermogensbestanddelen is het belangrijk dat organisatorische veranderingen niet ten koste gaan van de reeds geboekte vooruitgang. Sommige minder controversiële elementen van de strategie voor corruptiebestrijding moeten nog worden uitgevoerd, in het bijzonder een versterking van de bestuurlijke inspectoraten, waarvoor de nodige wetgevingsvoorstellen nog moeten worden voorgelegd.

- **Aanbeveling:** De goedkeuring van een nieuw wettelijk kader voor corruptiebestrijding overeenkomstig hetgeen in de strategie voor corruptiebestrijding is vooropgesteld, en zorgen voor de implementatie daarvan. Opzetten van een doeltreffende instantie voor corruptiebestrijding.
- **Aanbeveling:** Vaststellen en uitvoeren van een hervorming van de wet op het openbaar bestuur ter versterking van de interne inspectoraten in het openbaar bestuur.

Met de rapportage door Bulgarije van nieuwe zaken die worden onderzocht of onder de rechter zijn, is vooruitgang geboekt. Uiteindelijk is een beoordeling van de resultaten die zijn geboekt in de strijd tegen corruptie op hoog niveau evenwel afhankelijk van het aantal definitieve rechterlijke beslissingen dat wordt afgesloten en afgedwongen. Corruptiegevallen op hoog niveau leiden echter zelden tot succesvolle veroordelingen. Indien aan het publiek wordt aangetoond dat overtredingen kunnen worden vastgesteld en dat de schuldigen daadwerkelijk worden berecht, zal dit het sterkste bewijs zijn voor het welslagen van de inspanningen op het gebied van corruptiebestrijding. Wat de eindresultaten betreft, moet Bulgarije nog steeds vorderingen maken. In 2016 zijn nuttige analyses uitgevoerd in verschillende vormen, onder meer via een analyse van eerdere gevallen van corruptie bij het openbaar ministerie, die kan worden opgevat als een basis voor verdere concrete maatregelen.

- **Aanbeveling:** Voortbouwend op de analyse van eerdere gevallen, een stappenplan uitwerken tussen alle betrokken instellingen om iets te doen aan de tekortkomingen bij het onderzoeken en vervolgen van zaken van corruptie op hoog niveau, met inbegrip van een mechanisme voor rapportage over de vorderingen ten behoeve van het grote publiek.
- **Aanbeveling:** Vaststelling van een mechanisme voor openbare rapportage over de vorderingen in belangrijke zaken die tot het publieke domein behoren. Rapportage door het openbaar ministerie met inachtneming van het beginsel van het vermoeden van onschuld over onderzoeken en aanklachten. Rapportage door het Hof van Cassatie en het ministerie van Justitie over strafrechtelijke veroordelingen en de tenuitvoerlegging van vonnissen.

Om te voldoen aan ijkpunt 4 is een nieuwe aanpak vereist door de Bulgaarse autoriteiten, met name om te komen tot het boeken van resultaten bij de aanpak van gevallen van corruptie op

hoog niveau. Het voorbereidende werk dat reeds is aangevat, zou als basis kunnen dienen, hoewel een aantal voorstellen voor wijzigingen aan bestaande instellingen baat zouden hebben bij nadere analyse en zorgvuldige beoordeling, om eventuele negatieve effecten op de prestaties te voorkomen.

Corruptie op lokaal niveau en aan de grenzen

Grotere inspanningen om corruptie op een lager niveau aan te pakken zijn nodig, met name maatregelen ter bevordering van preventie, die moeten worden ingevoerd in combinatie met ruimere inspanningen voor meer transparantie en professionalisme in het openbare bestuur. De sector overheidsopdrachten wordt algemeen erkend als bijzonder gevoelig voor corruptie. Bulgarije heeft vooruitgang geboekt met de uitvoering van de strategie voor overheidsopdrachten sinds de aanneming ervan in 2014, onder meer door de invoering van op risico gebaseerde, diepgaande controles vooraf. Nu moeten resultaten worden geboekt bij de effectieve follow-up van deze controles en moeten doeltreffende sancties tegen onregelmatigheden worden genomen.

- **Aanbeveling:** Uitvoering van een externe evaluatie van de controles vooraf van aanbestedingsprocedures en de follow-up daarvan, met inbegrip van controles achteraf, alsook van aan het licht gekomen gevallen van belangenconflicten of corruptie en van de genomen corrigerende maatregelen om de geconstateerde tekortkomingen aan te pakken.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft een reeks concrete preventieve maatregelen genomen voor corruptiebestrijding (met name bij de verkeers- en grenspolitie) in het kader van een bredere hervorming van het ministerie. Deze maatregelen moeten worden voortgezet en voortdurend opgevolgd. Bovendien moeten de plannen om deze inspanningen uit te breiden tot andere ministeries worden geïntensiveerd.

- **Aanbeveling:** Invoering van risicogebaseerde maatregelen om gewone corruptie aan te pakken in sectoren met een hoog risico binnen de overheid, naar het voorbeeld van wat gedaan is binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken. De inspanningen van het ministerie van Binnenlandse Zaken voortzetten.
- **Aanbeveling:** Vaststelling van een mechanisme voor openbare rapportage over de uitvoering van de nationale strategie voor corruptiebestrijding voor de resterende looptijd van de uitvoering van de strategie.

3.3 Georganiseerde misdaad

Het zesde CVM-ijkpunt heeft betrekking op de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Uit de analyse van de ontwikkelingen van de afgelopen tien jaar blijkt een ontwikkeling van de georganiseerde misdaad, die steeds meer versnipperd, veelzijdig en gevarieerd is geworden, zich ontwikkelt naar legale ondernemingen en steeds minder openlijk gewelddadig wordt. Veel Bulgaarse gesprekspartners zijn van mening dat ijkpunt 6, zoals het tien jaar geleden is overeengekomen, minder relevant is geworden, aangezien het misdaadmilieau evolueert tot een situatie die vergelijkbaar is met die van sommige andere lidstaten. Bulgarije moet echter aantonen dat het beschikt over een functionerend systeem ter bestrijding van georganiseerde misdaad door resultaten te boeken waaruit blijkt dat definitieve vonnissen in zaken van ernstige georganiseerde misdaad worden bereikt en gehandhaafd.

Na een reeks reorganisaties de afgelopen jaren lijkt het directoraat voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad grotendeels zijn operationele stabiliteit en capaciteit te hebben

herwonnen. De hoger vermelde structurele problemen in verband met het wetboek van strafvordering, waardoor onderzoeken worden bemoeilijkt, zijn nog steeds een bron van zorg. Bovendien zijn er nog steeds problemen op het gebied van operationele capaciteit, opleiding en uitrusting, die verder moeten worden aangepakt.

De speciale rechtbank en de openbare aanklager voor de georganiseerde misdaad beginnen resultaten te boeken. Een beoordeling van de prestaties van de speciale rechtbanken door het Hof van Cassatie bracht enkele kritieke punten aan het licht die nader bekeken moeten worden in de context van de bredere vraagstukken die onder de ijkpunten 2 en 3 ter sprake zijn gekomen. Er is een voorstel gedaan om de bevoegdheid van de speciale rechtbank uit te breiden tot gevallen van corruptie op hoog niveau. Dergelijke veranderingen van bevoegdheid moeten zorgvuldig worden voorbereid en begeleid door een passende analyse van de behoefte aan middelen en van de mogelijke juridische implicaties van de wijzigingen. Er moet duidelijk worden gesteld dat er geen onbedoelde negatieve gevolgen mogen zijn voor de aanpak van de georganiseerde misdaad.

In het algemeen is het belangrijk dat de bevoegde instellingen en agentschappen die zich bezig houden met de aanpak van de georganiseerde misdaad, de nodige stabiliteit hebben om deze zaken te behandelen en voor de rechter te brengen. Bulgarije heeft aangetoond dat de eerste resultaten worden geboekt bij de behandeling van zaken van georganiseerde misdaad. Deze positieve trend moet worden voortgezet en verder versterkt.

- **Aanbeveling:** Vaststelling van een mechanisme voor openbare rapportage over de vorderingen in belangrijke zaken die tot het publieke domein behoren. Rapportage door het openbaar ministerie met inachtneming van het beginsel van het vermoeden van onschuld over onderzoeken en aanklachten. Rapportage door het Hof van Cassatie en het ministerie van Justitie over strafrechtelijke veroordelingen en de tenuitvoerlegging van vonnissen.

Met betrekking tot verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen, zijn er wijzigingen van de wet inzake de inbeslagneming van criminele tegoeden ingediend om een aantal problemen op te lossen (verlaging van de drempel voor niet-verantwoorde vermogens bijvoorbeeld). Deze wijzigingen zijn echter nog niet door de nationale vergadering aangenomen. De commissie voor de verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen blijft echter degelijke resultaten behalen. De toekomst van deze commissie als onafhankelijke structuur blijft echter onduidelijk, gezien de voorstellen om haar te laten opgaan in de toekomstige eengemaakte corruptiebestrijdingsautoriteit.

- **Aanbeveling:** Vaststellen van de nodige wijzigingen op de wet inzake de inbeslagneming van criminele tegoeden en garanderen dat de commissie voor de verbeurdverklaring van illegale vermogensbestanddelen onafhankelijk en efficiënt blijft werken.

4. CONCLUSIE

De CVM-verslagen van de Commissie van 2015 en 2016 konden gewag maken van de belangrijke stappen die de Bulgaarse autoriteiten hebben gezet om het hervormingsproces weer op de agenda te plaatsen. In 2016 heeft Bulgarije verdere aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de tenuitvoerlegging van de strategie voor justitiële hervorming, terwijl de uitvoering van de nationale strategie voor corruptiebestrijding nog in een vroeg stadium verkeert. Meer in het algemeen is in de afgelopen tien jaar de vooruitgang over het algemeen

niet zo snel verlopen als gehoopt en een aantal belangrijke problemen moet nog worden opgelost. De nieuwe regering moet de hervorming voortstuwen om onomkeerbaarheid te waarborgen. Daarom kan in dit verslag niet worden geconcludeerd dat in dit stadium naar tevredenheid aan de ijkpunten is voldaan. Het is echter mogelijk een beperkt aantal essentiële aanbevelingen vast te stellen die resulteren in de voorlopige sluiting van individuele ijkpunten, en vervolgens in de afronding van het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

De Commissie is van mening dat de doelstellingen van het mechanisme kunnen worden bereikt door gevolg te geven aan de aanbevelingen in dit verslag. De snelheid van het proces zal afhangen van het tempo waarmee Bulgarije de aanbevelingen op een onomkeerbare wijze omzet. De Commissie verzoekt Bulgarije derhalve actie te ondernemen om te voldoen aan de aanbevelingen die in dit verslag zijn opgenomen. De Commissie zal de geboekte vooruitgang eind 2017 evalueren.