



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 15 november 2017
(OR. en)

14408/17

COVEME 6

BEGELEIDENDE NOTA

van: de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-
generaal van de Europese Commissie

ingekomen: 15 november 2017

aan: de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN,
secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

Betreft: 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

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2017) 750 final.

Bijlage: COM(2017) 750 final



Brussel, 15.11.2017
COM(2017) 750 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) 700 final}

1. INLEIDING

Bij de toetreding van Bulgarije tot de Europese Unie in 2007¹ werd het mechanisme voor samenwerking en toetsing ingesteld om de tekortkomingen op het vlak van justitiële hervorming en corruptiebestrijding weg te werken. Sedertdien is met de verslagen over het mechanisme ernaar gestreefd de inspanningen van de Bulgaarse autoriteiten doelgerichter te maken door middel van specifieke aanbevelingen en is de geboekte vooruitgang in kaart gebracht. Zoals bepaald door de Raad² loopt het mechanisme voor samenwerking en toezicht af wanneer door Bulgarije in voldoende mate is voldaan aan alle zes ijkpunten.

In haar verslag over het mechanisme voor samenwerking en toetsing van januari 2017³ maakte de Commissie de balans op van hetgeen tot dusver is verwezenlijkt, van de resterende problemen en de stappen die moeten worden gezet om de doelstellingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing te bereiken. Daartoe heeft de Commissie 17 aanbevelingen geformuleerd die, indien zij worden uitgevoerd, zullen leiden tot de afsluiting van de procedure van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. De in januari 2017 geformuleerde aanbevelingen kunnen dus als toereikend worden beschouwd om deze doelstelling te behalen (tenzij er zich ontwikkelingen voordoen die de gemaakte vorderingen duidelijk zouden terugdraaien). In het verslag werd erop gewezen dat de snelheid van het proces zal afhangen van het tempo waarmee Bulgarije de aanbevelingen op een onomkeerbare wijze omzet.

In deze fase van het mechanisme voor samenwerking en toetsing presenteert dit verslag derhalve de vooruitgang die is geboekt met de aanbevelingen uit het verslag van januari 2017. Evenals voorgaande jaren is ook dit verslag het resultaat van een zorgvuldige analyse van de 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 zijn Staat van de Unie-toespraak van september 2017 heeft voorzitter Juncker het belang van de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht benadrukt⁴. Dit is een dwingende noodzaak voor alle lidstaten van de EU, niet alleen voor de landen die bij het mechanisme voor samenwerking en toetsing betrokken zijn.

Op grond van haar analyse van de vooruitgang in Bulgarije tijdens de gehele looptijd van het mechanisme voor samenwerking en toetsing sedert 2007 en van de vooruitgang die sinds het verslag van januari 2017 is geboekt, blijft de Commissie van oordeel dat Bulgarije, met aanhoudend krachtige politieke sturing en de vaste wil om hervormingen door te voeren, in de nabije toekomst in staat zou moeten zijn om te voldoen aan de resterende aanbevelingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. In de analyse werd het belang onderstreept van het aanpakken van de resterende problemen in een geest van goede samenwerking tussen de instellingen.

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 en georganiseerde misdaad (C(2006) 6570).

² Conclusies van de Raad over het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

³ COM(2017) 43 final van 25.1.2017.

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_nl.htm

De Commissie is derhalve voornemens de vooruitgang eind 2018 te evalueren 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. ALGEMENE STAND VAN ZAKEN

Zoals vermeld in het verslag van januari 2017, heeft de politieke instabiliteit in de loop der jaren een belangrijke impact gehad op de capaciteit voor hervormingen. De nieuwe regering kwam in mei aan het bewind⁵ en heeft de verschillende werkzaamheden die reeds onder de vorige regering in 2016 waren aangevat, nieuw leven ingeblazen, waardoor de hervormingen met een bepaalde continuïteit van het beleid konden worden voortgezet, voortbouwend op het werk van de vorige regering. De nieuwe regering heeft zich vastberaden getoond om de verloren tijd in te halen door snel vorderingen maken met wetgevende initiatieven, gericht op de voltooiing van een aantal belangrijke hervormingen tegen het eind van het jaar. In sommige gevallen heeft dit geleid tot bezorgdheid bij de belanghebbenden over de kwaliteit van de wetgeving of over hun betrokkenheid bij het proces⁶. Belangrijke wetgevingsinitiatieven zijn nog in voorbereiding of gepland en deze dienen versneld te worden behandeld in een geest van een breed maatschappelijk debat en in overleg met de belanghebbenden. De Commissie is van mening dat inclusieve wetgevingsprocessen op basis van beginselen van betere regelgeving cruciaal zijn voor de duurzaamheid van de hervorming.

Ondertussen hebben de recente gebeurtenissen in het nationale parlement opnieuw de aandacht gevestigd op de gevolgen van een onvoorspelbaar legislatief besluitvormingsproces. In juli werd door parlementsleden een pakket voorstellen voor wijzigingen van de wet inzake het justitiële stelsel op de agenda van het nationale parlement geplaatst zonder openbaar debat of raadpleging van belanghebbenden. De voorgestelde amendementen hebben geleid tot wijdverbreide kritiek, omdat zij door velen binnen de rechterlijke macht en het maatschappelijk middenveld als een rechtstreekse aanval op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht werden beschouwd. Terwijl de meest verreichende amendementen werden ingetrokken voordat het tot een stemming kwam⁷, werden sommige aangenomen amendementen bekritiseerd omdat zij mogelijk een aantasting zijn van de onafhankelijkheid van de rechter en door sommige waarnemers worden beschouwd als mogelijk in strijd met de grondwet⁸. Aanvullende amendementen op de wet inzake het justitiële stelsel werden op

⁵ De interim-regering kon in afwachting van de vorming van de nieuwe regering in mei een aantal stappen van voorbereidende of administratieve aard zetten, maar de vooruitgang inzake belangrijke wetgevende hervormingen werd vertraagd.

⁶ Zie punt 3.2 hierna. Een belangrijk element in de uitvoering van de strategie voor justitiële hervorming van 2014 was de oprichting, begin 2016, van een adviesraad voor de hervorming van justitie die dankzij de directe betrokkenheid van de belanghebbenden bij de voorbereiding van de amendementen een belangrijke rol heeft gespeeld in het garanderen van brede publieke steun voor de ingrijpende wijzigingen van de wetgeving die in 2016 zijn aangenomen. In 2017 heeft de vastberadenheid om snel tot resultaten te komen in sommige gevallen geleid tot een minder geïntegreerde aanpak, met gevolgen voor de acceptatie van de hervormingen door de betrokken partijen binnen het gerecht en de maatschappij.

⁷ Met name sommige van de voorgestelde amendementen zouden de toegang van de beroepsorganisaties van magistraten tot buitenlandse financiering hebben beperkt. Deze amendementen werden uiteindelijk ingetrokken.

⁸ Dit betreft met name de amendementen voor de verplichte schorsing van magistraten bij een strafrechtelijk onderzoek tegen hen, zonder recht van beroep, en voor de verplichting voor magistraten om hun lidmaatschap van beroepsorganisaties bekend te maken. Gevreesd werd dat in de Bulgaarse context dergelijke bepalingen zouden kunnen worden misbruikt of ongewild zouden kunnen resulteren in druk op rechters. Het eerste element hierboven werd al bekritiseerd in een recent advies van de commissie van

dezelfde wijze begin oktober door individuele parlementsleden ingediend zonder openbaar debat of raadpleging van belanghebbenden, hetgeen andermaal werd bekritiseerd door waarnemers als een inbreuk op essentiële elementen van de hervorming van 2016⁹. Bulgarije moet ervoor zorgen dat het proces voor justitiële hervorming onomkeerbaar en geloofwaardig is door de totstandbrenging van een klimaat van wederzijds vertrouwen en samenwerking tussen de instellingen, dat van essentieel belang is voor de succesvolle uitvoering van de hervormingen. Hoewel er een duidelijke behoefte is om meer vaart te zetten achter de hervorming, mag dit niet leiden tot het omzeilen van raadplegingsprocedures, hetgeen kan leiden tot een klimaat van onzekerheid en een gebrek aan draagvlak.

Op het gebied van justitie heeft de pasverkozen Hoge Raad van Justitie (HRJ) nu de kans om het over het algemeen negatieve debatklimaat binnen de rechterlijke macht onder de vorige Hoge Raad aan te pakken, dat had geleid tot duidelijke verdeeldheid en onderlinge verdachtmakingen die een belemmering vormen voor een onafhankelijk besluitvormingsproces. De recente hervormingen hebben onbetwistbare voordelen geboden, met name de oprichting van afzonderlijke kamers binnen de HRJ voor rechters en aanklagers. Toch kan de voortsluimerende bezorgdheid over mogelijke ongewenste beïnvloeding van rechters door de Hoge Raad van Justitie afbreuk doen aan de indruk van een onafhankelijk besluitvormingsproces binnen deze belangrijke instelling¹⁰. Gezien deze problematiek is het daarom van belang dat met de Hoge Raad van Justitie in zijn nieuwe samenstelling wordt gezorgd voor een sfeer van open debat en transparantie over belangrijke besluiten om opnieuw vertrouwen te scheppen tussen de magistratuur en het grote publiek, hetgeen van essentieel belang is voor een goed functionerende rechterlijke macht.

3. BEOORDELING VAN DE VOORUITGANG MET DE IJKPUNTEN OP BASIS VAN DE AANBEVELINGEN VAN HET VERSLAG VAN JANUARI 2017

3.1 Ijkpunt één: De onafhankelijkheid van het gerecht

***Aanbeveling 1:** Transparante verkiezingen garanderen voor de toekomstige Hoge Raad van Justitie, met een openbare hoorzitting in het nationale parlement vóór de verkiezing van de leden van het parlementaire quotum, en met de mogelijkheid voor maatschappelijke organisaties om kanttekeningen te maken bij de kandidaten.*

***Aanbeveling 2:** 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.*

Venetië (zie verwijzing in voetnoot 10). Naar aanleiding van deze kritiek heeft Bulgarije op 27 oktober verdere amendementen goedgekeurd en daarmee een aantal geuite punten van zorg aangepakt.

⁹ Deze amendementen waren erop gericht de detachering van magistraten bij andere rechtbanken gedurende een langere periode mogelijk te maken, alsmede de invoering van op prestaties gebaseerde vergoedingen voor magistraten in de gespecialiseerde rechtbank en van een speciaal openbaar ministerie met betrekking tot corruptie op hoog niveau en de georganiseerde misdaad.

¹⁰ Aan de basis van deze bezorgdheid liggen de resterende structurele tekortkomingen in het Bulgaarse systeem, zoals onlangs naar voren gebracht in een aantal verslagen van de commissie van Venetië en de Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO, opgericht in 1999 door de Raad van Europa om toe te zien op de naleving van de anti-corruptienormen van de Raad van Europa), zie het nalevingsverslag van de GRECO over Bulgarije van juni 2017 (<https://www.coe.int/en/web/greco/-/bulgaria-publication-of-the-fourth-round-compliance-report>) en het advies van de commissie van Venetië over Bulgarije ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)018-e)) van oktober 2017.

Aanbeveling 3: *Ter verbetering van de praktische werking van de inspectiedienst van de Hoge Raad van Justitie (ISJC) en de vervolgcontrole 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.*

De belangrijkste ontwikkeling dit jaar met betrekking tot het gerechtelijk apparaat is de verkiezing van een nieuwe Hoge Raad van Justitie, die aantrad op 3 oktober. De verkiezing van het justitiële quorum werd in juni afgerond in overeenstemming met het "één magistraat-één stem"-beginsel, waarop in het verleden door de Commissie is gewezen, en ondanks enkele vroegere bedenkingen werd het proces over het algemeen beschouwd als billijk. Dit is een belangrijke verbetering ten opzichte van de vorige verkiezing van de Hoge Raad van Justitie in het najaar van 2012¹¹. De verkiezing van de leden van het parlementaire quorum werd op 20 september door het nationale parlement afgerond, waarbij de geslaagde kandidaten ruim boven de vereiste tweederdemeerderheid werden verkozen. Er werd kritiek geuit in de media en het maatschappelijk middenveld over het feit dat het resultaat vooraf was vastgesteld via overeenkomsten tussen de belangrijkste politieke partijen, en dat het beperkte debat geen open bespreking van de relatieve verdiensten van de kandidaten mogelijk maakte¹². Een bijzonder punt van kritiek was dat de voorafgaande openbare hoorzitting in de commissie juridische zaken geen tijd bood om te antwoorden op cruciale vragen van het maatschappelijk middenveld, hoewel deze werden geregistreerd en voor het publiek beschikbaar gesteld op de website van het nationale parlement. Over het algemeen is echter uit de verkiezingen voor de nieuwe Hoge Raad van Justitie de deugdelijkheid van het in 2016 ingevoerde nieuwe wettelijke kader gebleken. Het is nu aan de Hoge Raad van Justitie in zijn nieuwe samenstelling in de praktijk blijkt te geven van onafhankelijkheid door een staat van dienst op te bouwen van onpartijdige en professionele besluitvorming op belangrijke terreinen.

Een belangrijke verantwoordelijkheid van de Hoge Raad van Justitie is de aanstelling van hoge magistraten in de rechterlijke macht. Het zal van belang zijn erop toe te zien dat dergelijke beslissingen worden genomen op basis van verdienste en op transparante wijze. Een zeer belangrijke beslissing in 2017 was de benoeming van de nieuwe voorzitter van het Administratief Hooggerechtshof. Hoewel dit besluit had kunnen worden genomen door de Hoge Raad van Justitie in zijn nieuwe samenstelling, besloot de uittrekkende Hoge Raad van Justitie zijn kandidaat op 11 september aan te wijzen en hem ter bevestiging bij de president van de Republiek voor te dragen¹³. Ondertussen heeft de president de voordracht afgewezen op grond van het argument dat het legitiemer zou zijn geweest indien de nieuwe Hoge Raad van Justitie de benoemingsprocedure zou hebben afgerond. Hierdoor kon de Hoge Raad van Justitie in zijn nieuwe samenstelling tijdens een bijeenkomst op 19 oktober de voordracht opnieuw in overweging nemen, waarbij de gekozen kandidaat in een tweede stemming met een ruime meerderheid werd bevestigd.

De andere belangrijke instelling die krachtens de grondwet is opgericht ter bescherming van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, is de Inspectiedienst. Door de grondwettelijke

¹¹ In het verslag over het mechanisme voor samenwerking en toetsing van januari 2014 betreurde de Commissie dat de verkiezing van het justitiële quorum nadeel ondervond van de beslissing om geen rechtstreekse verkiezingen door rechters toe te staan - COM(2014) 36 final.

¹² Meer bepaald rekening houdend met het feit dat het aandeel van leden die door het nationale parlement in het rechtercollege zijn verkozen, groot blijft: nl. hetzelfde aantal als het aantal rechters dat door collega-rechters wordt verkozen.

¹³ Volgens de Bulgaarse grondwet is het de president die de voorzitters van de twee hoogste rechterlijke instanties benoemt, alsmede de procureur-generaal, op basis van een motie van de Hoge Raad van Justitie. De president kan een kandidaat eenmaal weigeren, maar kan een benoeming geen tweede keer blokkeren.

wijzigingen van 2015 kreeg de Inspectiedienst grotere bevoegdheden op cruciale gebieden zoals integriteit, met inbegrip van controles inzake belangenconflicten en particuliere bezittingen van magistraten, en een meer centrale rol bij de voorbereiding van tuchtprocedures. Hoewel de definitieve besluiten over deze procedures bij de Hoge Raad van Justitie blijven berusten, blijft dit onvermijdelijk een gevoelig punt — disciplinaire besluiten van de Hoge Raad van Justitie hebben in het verleden aanleiding gegeven tot controversen — en moeten dergelijke besluiten daarom zorgvuldig worden uitgevoerd. Rekening houdend met deze achtergrond werd in het verslag van januari 2017 aanbevolen dat de Bulgaarse autoriteiten een beroep doen op externe deskundigheid om de praktische werking van het nieuwe systeem voor inspectie en tuchtsancties te verbeteren¹⁴. In oktober heeft de commissie van Venetië een advies over Bulgarije goedgekeurd dat belangrijke elementen bevat die de basis zouden kunnen vormen voor verdere beoordeling in het kader van een dergelijke herziening¹⁵.

Op basis van een analyse van de aanbevelingen 1, 2 en 3 heeft Bulgarije over het algemeen aanzienlijke verdere inspanningen geleverd voor ijkpunt één. Sommige elementen van de aanbevelingen 2 en 3 zijn echter nog uitstaand en hiervoor is in de komende maanden verdere follow-up noodzakelijk.

3.2 Ijkpunt twee: Rechtskader

Aanbeveling 4: *Wijzigingen goedkeuren voor 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.*

Betreffende strafrechtelijke procedures werd in juli een pakket wijzigingen van het wetboek van strafvordering goedgekeurd door het nationale parlement. Deze voorstellen zijn erop gericht vertragingen in de strafrechtelijke procedures aan te pakken, met name door de mogelijkheid van de rechtbanken te beperken om op formele gronden zaken naar het openbaar ministerie terug te verwijzen. Hoewel veel van de wijzigingen in overeenstemming zijn met voorstellen die al werden gepresenteerd in het najaar van 2016, werd toch de vrees geuit dat het definitieve maatregelenpakket in het nationale parlement erdoor werd geduwd zonder veel tijd voor een breder debat binnen de rechterlijke macht, waardoor enkele mogelijke bezwaren onbeantwoord bleven. Een gevolg van deze nieuwe amendementen was de overdracht van de bevoegdheid voor corruptiezaken waarbij hooggeplaatste ambtenaren, waaronder ministers, parlementsleden en rechters betrokken zijn, naar de gespecialiseerde rechtbank voor georganiseerde misdaad. De zeer korte termijn die was gesteld voor de uitvoering van deze wijziging, heeft aanleiding gegeven tot organisatorische problemen¹⁶. Zoals werd aangemerkt in het verslag van januari, moeten dergelijke wijzigingen zorgvuldig worden voorbereid en begeleid door een passende analyse van de benodigde middelen en van de mogelijke juridische implicaties van de wijzigingen. Voorts gingen de wijzigingen van het wetboek van strafvordering gepaard met specifieke amendementen op de wet inzake het justitiële stelsel

¹⁴ De Bulgaarse regering heeft te kennen gegeven dat zij belangstelling heeft voor bijstand van de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen ten behoeve van de Inspectiedienst.

¹⁵ Zie verwijzing in voetnoot 10.

¹⁶ Kennelijk in verband met de goedgekeurde amendementen werden begin oktober aanvullende ontwerp-amendementen op de wet inzake het justitiële stelsel in het nationale parlement gepresenteerd zonder voorafgaande bespreking of overleg; dit werd bekritiseerd als een inbreuk op elementen van eerder goedgekeurde hervormingen en leidde tot mogelijke extra bezorgdheid. Het nationale parlement nam desondanks deze amendementen aan op 27 oktober.

waarmee de mogelijkheid werd ingevoerd om rechters uit hun ambt te zetten, hetgeen geleid heeft tot bezorgdheid bij de commissie van Venetië¹⁷. Meer in het algemeen zullen de gevolgen van deze nog recente wijzigingen naar verwachting zichtbaar worden in de eerste resultaten van de afwikkeling van zaken, zodra de verschillende afspraken in de praktijk worden gebracht.

Nog een reeks andere punten van de strafrechtelijke procedures en het strafwetboek die in aanmerking komen voor mogelijke wijzigingen, zijn momenteel in bespreking in werkgroepen bij het ministerie van Justitie, waarbij gebruik wordt gemaakt van de technische input van het openbaar ministerie en anderen, met het oog op de aanpak van problemen waarop in het kader van de ijkpunten drie en vier was gewezen¹⁸. De betrokken punten zijn door deskundigen en de Bulgaarse autoriteiten aangemerkt als relevant voor doeltreffender onderzoek en doeltreffendere vervolging van ernstige strafbare feiten in verband met corruptie en georganiseerde misdaad. Om echter het nodige vertrouwen in dit proces bij het grote publiek alsook de acceptatie van de voorgestelde wijzigingen binnen de rechterlijke macht te stimuleren is het van cruciaal belang dat fundamentele wijzigingen in het strafrecht op transparante wijze worden doorgevoerd, na een openbaar debat tussen juristen en na raadpleging van het maatschappelijk middenveld. Niet alleen de inhoud van de wijzigingen in de wetgeving, maar ook de procedure voor de voorbereiding en de goedkeuring ervan zijn van invloed op de haalbaarheid van het proces.

Over het algemeen heeft Bulgarije concrete stappen gezet om aanbeveling 4 om te zetten en zo de doelstellingen van ijkpunt twee te realiseren. Een aantal wijzigingen van het wetboek van strafvordering zijn reeds aangenomen, en verdere wetgevingsvoorstellen zijn in voorbereiding die verband houden met de ijkpunten drie en vier, met inbegrip van de strafwet. De succesvolle uitvoering van deze hervormingen vergt een zorgvuldige voorbereiding en follow-up, naast openbaar debat en raadpleging van de relevante belanghebbenden binnen de rechterlijke macht en het maatschappelijk middenveld.

3.3 Ijkpunt drie: Voortzetting van de hervorming van het justitiële stelsel

Aanbeveling 5: 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.

Aanbeveling 6: De werklast in de drukste rechtbanken 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.

Aanbeveling 7: 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.

Aanbeveling 8: Het vaststellen van een stappenplan voor de uitvoering van de aanbevelingen van de studie [over de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)], met inbegrip van een mechanisme voor rapportage over de vorderingen ten behoeve van het grote publiek.

¹⁷ Zie voetnoot 8.

¹⁸ Zie de punten 3.3. en 3.4 hieronder.

Vier aanbevelingen in het verslag van januari 2017 waren gericht op de versterking van de verantwoordingsplicht van de overheid en de samenwerking tussen de instellingen. Het doel was het bevorderen van bredere participatie van de samenleving in het hervormingsproces en zo de onomkeerbaarheid te versterken. Dit is met name van belang in het kader van de verdere hervorming van het justitiële stelsel. Hoewel een succesvolle uitvoering van de strategie voor justitiële hervorming uiteindelijk moet berusten op de betrokkenheid van vele afzonderlijke instellingen, zowel binnen de rechterlijke macht als daarbuiten, hebben de regering en de Hoge Raad van Justitie een sleutelrol in dit proces, onder meer bij het verschaffen van een overkoepelend kader voor het publieke debat en het inter-institutionele overleg. Er zijn enkele maatregelen genomen door de Bulgaarse regering, met de toezegging om regelmatig verslag uit te brengen over de vorderingen in het kader van de strategie. Dit zou de basis kunnen zijn voor een openbaar debat en een dialoog met de Hoge Raad van Justitie en de rechterlijke macht in het algemeen over de concrete maatregelen en specifieke doelstellingen die moeten worden nagestreefd om de algemene strategische doelstellingen van de strategie van 2014 voor de resterende periode tot 2020 te verwezenlijken¹⁹. Naar verwachting zal dit proces in de komende maanden worden gestimuleerd in samenwerking met de nieuw verkozen Hoge Raad van Justitie.

Een hervorming van de gerechtelijke structuur en de invoering van een omvattend e-justitiesysteem staan al enkele jaren op de agenda en de voorgaande Hoge Raad van Justitie heeft op dit punt aanzienlijke voorbereidende werkzaamheden verricht, terwijl in het kader van een project dat wordt ondersteund met EU-middelen, een nadere analyse aan de gang is. Dit blijft echter nog steeds een project voor de langere termijn, dat moet worden ontwikkeld door de nieuwe Hoge Raad van Justitie en dat ook bredere politieke steun vereist. Voor sommige elementen kan echter sneller vooruitgang worden geboekt. Met name heeft de procureur-generaal al een concreet model gepresenteerd voor de consolidatie van de lokale parketten in de 28 regio's, dat niet per se vereist dat parallel daarmee ook de plaatselijke rechtbanken worden geconsolideerd. Meer in het bijzonder moet er dringend iets worden gedaan aan de verschillen in werkdruk tussen de rechtbanken, met name voor de lagere rechtbanken in de hoofdstad, die een hogere werklast dan gemiddeld vertonen²⁰. Deze kwestie is onvermijdelijk een van de belangrijke agendapunten voor de nieuwe Hoge Raad van Justitie bij de aanvang van zijn mandaat. Naast de toewijzing van extra personeel voor overbelaste rechtbanken, bestaat een andere mogelijke aanpak erin de bevoegdheidsverdeling voor bepaalde soorten zaken opnieuw te bekijken. De regering onderzoekt bepaalde mogelijkheden in deze richting. Dergelijke wijzigingen vereisen uiteraard het nodige overleg en debat met de belanghebbenden, met name gezien het effect op de toegang tot justitie.

Vorig jaar is in een analyse van de Bulgaarse openbaar aanklager, die is uitgevoerd met steun van de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen (SRSS) van de Commissie met een team van ervaren openbaar aanklagers uit Duitsland, Nederland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk, gewezen op belangrijke mogelijkheden voor mogelijke verdere hervormingen. De Bulgaarse autoriteiten hebben onder leiding van het openbaar ministerie en met de steun van het ministerie van Justitie een stappenplan opgesteld, dat een aantal acties bevat als follow-up van deze analyse. Gezien hun complexiteit moeten veel van de geplande acties in het stappenplan nog worden omgezet in concrete resultaten en besluiten over de verdere gang van

¹⁹ Een Engelse versie van de strategie is te vinden op: www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=5570

²⁰ De voorgaande Hoge Raad van Justitie ontwikkelde een analytisch kader voor de analyse van de werklast, dat nu vruchten afwerpt doordat uitgebreide gegevens beschikbaar zijn over de werklast in alle rechtbanken en bureaus van openbaar aanklagers.

zaken²¹. Het valt nog te bezien of een consensus tot stand kan worden gebracht tussen de verschillende betrokken instellingen over de wijzigingen die nodig zijn om uitvoering te geven aan een grondige follow-up van de aanbevelingen uit het deskundigenverslag²².

In een afzonderlijk initiatief in 2016 heeft het openbaar ministerie zelf een analyse uitgevoerd van de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over ondoeltreffende strafrechtelijke onderzoeken in Bulgarije. Met de follow-up van deze analyse is eveneens vooruitgang geboekt in de context van een stappenplan dat is opgesteld door het openbaar ministerie en dat ten uitvoer wordt gelegd.

Over het algemeen is Bulgarije begonnen met het nemen van verdere maatregelen met het oog op de vier aanbevelingen onder ijkpunt drie. Deze initiatieven moeten echter nog worden voltooid en worden vertaald in een duidelijk plan van te nemen maatregelen op belangrijke gebieden.

3.4 Ijkpunt vier: Corruptie op hoog niveau

Aanbeveling 9: *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 10: *Vaststellen en uitvoeren van een hervorming van de wet op het openbaar bestuur ter versterking van de interne inspectoraten in het openbaar bestuur.*

Aanbeveling 11: *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 12: *Vaststelling van een mechanisme voor openbare rapportage over de vorderingen in belangrijke [corruptie]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.*

De bestrijding van corruptie werd in het verslag van het mechanisme voor samenwerking en toetsing van januari aangemerkt als het gebied waarop gedurende de tien jaar van het mechanisme voor samenwerking en toetsing in Bulgarije het minst vooruitgang is geboekt, ook wat betreft de uitvoering van de nationale strategie voor corruptiebestrijding die in 2015 is goedgekeurd²³, en de daarmee verband houdende inspanningen voor een omvattende hervorming van het wetgevende kader en de oprichting van een corruptiebestrijdingsagentschap. De nieuwe regering heeft op 4 oktober een herzien ontwerp aan het nationale parlement voorgesteld met het uitdrukkelijke oogmerk om deze belangrijke hervorming van de wetgeving vóór het einde van het jaar aan te nemen. Na de goedkeuring

²¹ Veel van de maatregelen hebben betrekking op wetswijzigingen in het wetboek van strafrecht of het wetboek van strafvordering en er is bijgevolg sprake van een aanzienlijke overlap met de maatregelen in het kader van ijkpunt twee hierboven.

²² Een samenvatting is te vinden op de website van het Bulgaarse ministerie van Justitie: <http://www.mjs.bg/Files/Executive%20Summary%20Final%20Report%20BG%2015122016.pdf>

²³ Een Engelse versie is te vinden op: http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Bulgaria_Anti-corruption_strategy_-2015.pdf

van de wet moet het nieuwe orgaan worden opgezet en aan de slag gaan²⁴. Een belangrijk aspect is dan de aanwijzing van de leiding van de nieuwe instelling in een open en transparante procedure, zodat de nieuwe instelling binnen de samenleving in het algemeen en binnen het ambtenarenapparaat breed vertrouwen kan genieten.

Een ander belangrijk element in het kader van de corruptiebestrijdingsstrategie van 2015 betreft het functioneren van de interne inspectoraten in het openbare bestuur. Deze belangrijke structuren zijn verantwoordelijk voor de interne controle van goede administratieve werkwijzen, maar tot dusver zonder een duidelijk juridisch kader en zonder gemeenschappelijke operationele normen. Met het oog op de versterking van de rol van de inspectoraten werden ontwerp-amendementen op de wet inzake het openbaar bestuur ingediend in september 2017 en door het nationale parlement goedgekeurd op 12 oktober. De nieuwe wet moet nu concreet in de organisatie worden doorgevoerd.

Afgezien van deze hervormingen van belangrijke institutionele structuren moet Bulgarije ook een staat van dienst realiseren van doeltreffende onderzoeken, opsporing en vervolging van corruptie. Veel van de uitdagingen die zijn genoemd in het kader van de ijkpunten twee en drie zijn ook in dit verband van bijzonder belang. Om ervoor te zorgen dat bijzondere aandacht wordt besteed aan de problemen in verband met corruptie op hoog niveau, heeft het bureau van de openbaar aanklager evenwel een analyse uitgevoerd van een steekproef van gevallen die sinds 2013 waren behandeld, om vast te stellen welke lessen eruit kunnen worden getrokken en welke maatregelen moeten worden genomen om dergelijke opsporingen en vervolgingen in de toekomst doeltreffender te doen verlopen. Op basis van deze analyse werd een stappenplan opgesteld dat nu ten uitvoer wordt gelegd door de betrokken instellingen. Er zal regelmatige rapportage plaatsvinden in de nationale raad voor corruptiebestrijdingsbeleid, die onder de vorige regering is opgezet om de diverse instellingen samen te brengen die zich bezighouden met corruptiebestrijding, en die wordt voorgezeten door een nationale coördinator voor corruptiebestrijding²⁵. Wat betreft de andere stappenplannen die onder ijkpunt drie boven worden vermeld, zijn veel van de geplande maatregelen slechts in algemene termen geformuleerd en nog niet uitgewerkt in concrete acties.

Ten slotte is een belangrijk element voor een geloofwaardige strategie voor onderzoek naar en vervolging van corruptie op hoog niveau het bestaan van een coherent kader voor informatie aan het publiek over de geboekte vorderingen. In reactie op de aanbeveling in het verslag van januari 2017 heeft het Bulgaarse Hof van Cassatie een mechanisme ingesteld voor het volgen van en het rapporteren over gevallen van corruptie door de rechtsgang heen. Dit komt bovenop de communicatie door het openbaar ministerie over vervolgingsmaatregelen in concrete gevallen²⁶.

Over het algemeen heeft Bulgarije verdere maatregelen getroffen om de vier aanbevelingen van het rapport van januari onder ijkpunt vier uit te voeren. Er zijn echter een aantal cruciale

²⁴ In dit verband noteerde het verslag van januari 2017 enige bezorgdheid in verband met het verdere effectieve functioneren van de commissie voor de verbeurdverklaring van illegaal verkregen vermogensbestanddelen in het nieuwe kader, een gebied waarop Bulgarije de afgelopen jaren een goede staat van dienst heeft opgebouwd.

²⁵ De huidige vicepremier voor justitiële hervorming en minister van Buitenlandse Zaken is eveneens als nationale coördinator voor corruptiebestrijding aangesteld.

²⁶ Wat dit laatste punt betreft, bestaat geen mechanisme voor systematische rapportage. Het openbaar ministerie deelt dergelijke gegevens echter mede aan de Hoge Raad van Justitie en aan het ministerie van Justitie en informeert ook het publiek regelmatig via persconferenties.

initiatieven die nog moeten worden aangenomen en uitgevoerd. Andere initiatieven verkeren in een eerste fase van de tenuitvoerlegging en wachten nog op de vaststelling van concrete maatregelen.

3.5 Ijkpunt vijf: Corruptie in het algemeen, met inbegrip van corruptie op lokaal niveau en aan de grenzen

Aanbeveling 13: *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.*

Aanbeveling 14: *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 15: *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.*

In het verslag van januari 2017 wordt gesteld dat er vooruitgang is geboekt op het gebied van overheidsopdrachten en wordt Bulgarije aanbevolen om een externe evaluatie te ondernemen van het functioneren van het nieuwe stelsel van controles vooraf en hun follow-up. In reactie op deze aanbeveling overwogen de Bulgaarse autoriteiten naar verluidt om een externe contractant opdracht te geven tot het uitvoeren van een dergelijke evaluatie in 2018²⁷.

Een ander werkterrein van de strategie spitst zich toe op de invoering van corruptiebestrijdingsplannen met doelgerichte en praktische maatregelen ter voorkoming van corruptie in verschillende risicovolle sectoren. De nationale raad voor corruptiebestrijdingsbeleid heeft in juli besloten tot een herziening van de bestaande sectorale corruptiebestrijdingsplannen in de overheidsadministratie, teneinde na te gaan welke mogelijkheden er bestaan voor betere coördinatie op dit gebied. De herziening zal naar verwachting worden afgerond vóór het einde van het jaar, waarna zij moet worden toegepast in de diverse overheidsdiensten. Dit is een punt waar volgehouden en vastberaden actie nodig is van de kant van het bestuur, de inspectiediensten en andere actoren in de overheidsadministratie.

De definitieve aanbeveling in het kader van dit ijkpunt is bedoeld om te zorgen voor een voortdurend openbaar debat en politieke aandacht voor de uitvoering en verdere ontwikkeling van de strategie voor corruptiebestrijding, via een mechanisme van openbare rapportage. De Bulgaarse autoriteiten hebben besloten de nationale raad voor corruptiebestrijdingsbeleid te handhaven en deze op te dragen regelmatig evaluaties te doen en het publiek over de voortgang voor te lichten.

Over het algemeen heeft Bulgarije maatregelen getroffen om de drie aanbevelingen van het verslag van januari onder ijkpunt vijf uit te voeren. Op basis van de ondernomen stappen moeten in 2018 de noodzakelijke maatregelen worden genomen.

²⁷ Met middelen uit het operationele programma "Goed bestuur", in het kader van het Europees Sociaal Fonds.

3.6 IJkpunt zes: Georganiseerde criminaliteit

Aanbeveling 16: *Vaststelling van een mechanisme voor openbare rapportage over de vorderingen in belangrijke zaken [van georganiseerde criminaliteit] 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.*

Aanbeveling 17: *Vaststellen van de nodige amendementen 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.*

In het verslag van januari 2017 wordt erkend dat de afgelopen tien jaar grote veranderingen in het criminele milieu hebben plaatsgevonden, waarbij de georganiseerde misdaad steeds minder openlijk gewelddadig is geworden en minder een bedreiging vormt voor de stabiliteit van de samenleving dan in het verleden; in het algemeen begint de situatie in Bulgarije daarom meer te lijken op die in sommige andere lidstaten. Bovendien werd opgemerkt dat de gespecialiseerde instellingen die in 2012 waren opgericht, stilaan coherente resultaten begonnen te boeken qua definitieve veroordelingen in zaken van georganiseerde misdaad en de inbeslagneming van illegaal verkregen vermogensbestanddelen.

Het verslag bevatte echter een aantal belangrijke definitieve aanbevelingen met het oog op de verdere consolidatie van deze positieve trend. In de eerste plaats werd aanbevolen een systeem van rapportage over ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit op te zetten, zodat het publiek en de media de vooruitgang in dergelijke zaken konden volgen. Deze aanbeveling komt overeen met de vergelijkbare aanbeveling over gevallen van corruptie op hoog niveau en de getroffen maatregelen hebben betrekking op beide aanbevelingen. Zoals hierboven opgemerkt, wordt in het verslag van januari 2017 kennis genomen van de staat van dienst van de gespecialiseerde rechtbank en het speciale openbaar ministerie voor de georganiseerde misdaad. De Commissie merkt echter op dat de recente aanpassing van de wet inzake strafrechtelijke procedures voorziet in belangrijke organisatorische wijzigingen, waardoor de bevoegdheid in zaken op hoog niveau wordt overgeheveld naar de gespecialiseerde rechtbank. Bulgarije moet ervoor zorgen dat deze veranderingen de reeds geboekte vooruitgang op dit gebied versterken.

Ten tweede werd aanbevolen om amendementen goed te keuren op de wet inzake de verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen om tegemoet te komen aan een aantal problemen die door de commissie voor verbeurdverklaring van illegale vermogensbestanddelen waren vastgesteld. Naar aanleiding van deze aanbeveling hebben de Bulgaarse autoriteiten de Commissie medegedeeld dat de wetgeving werd gewijzigd. De Commissie constateert echter dat de nieuwe anticorruptiewetgeving die momenteel nog in behandeling is bij het nationale parlement, bepalingen bevat inzake de verbeurdverklaring van illegaal verkregen vermogensbestanddelen en voorziet in een nieuw institutioneel kader. Zoals vermeld in het verslag van januari 2017, is het belangrijk om ervoor te zorgen dat deze wijzigingen niets afdoen aan de reeds geboekte vooruitgang op dit gebied en aan het vermogen van de instellingen om deze positieve trend verder te handhaven.

Over het algemeen heeft Bulgarije maatregelen genomen om uitvoering te geven aan de aanbevelingen 16 en 17 onder ijkpunt zes. De Bulgaarse autoriteiten moeten echter garanderen dat de recente besluiten inzake organisatorische en wetgevende wijzigingen zo worden uitgevoerd dat de bereikte vooruitgang wordt geconsolideerd.

4. CONCLUSIE

In de negen maanden sinds het verslag van januari 2017 waarin essentiële aanbevelingen zijn geformuleerd om te voldoen aan alle ijkpunten in verband met het mechanisme voor samenwerking en toetsing, hebben verder positieve ontwikkelingen plaatsgevonden. Hoewel politieke onzekerheid heeft geleid tot enige vertraging met de uitvoering van hervormingen in het voorjaar, is sinds mei het hervormingsproces weer op tempo, ook al zijn definitieve resultaten nog niet merkbaar, met name op gebieden waarvoor mogelijk wetgevende hervormingen en overheidsop treden noodzakelijk zijn, zoals bij de bestrijding van corruptie. Op het gebied van justitie hebben ook belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden in de loop van dit jaar, met name met de verkiezing van een nieuwe Hoge Raad van Justitie, waarvan de impact zichtbaar moet worden in de loop van het komende jaar.

In dit verslag wordt gesteld dat er aanzienlijke vooruitgang is geboekt inzake de aanbevelingen in het verslag van januari 2017, en met name voor aanbeveling 1, waar het nu aan de Hoge Raad van Justitie in zijn nieuwe samenstelling is om resultaten voor te leggen, en voor de aanbevelingen 16 en 17, waar de positieve ontwikkeling moet worden gehandhaafd. Er is ook belangrijke vooruitgang geboekt met aanbeveling 4, hoewel hier nog meer moet worden gedaan. Hoewel de Commissie nog niet kan concluderen dat in dit stadium naar tevredenheid aan een van de ijkpunten is voldaan, blijft zij van oordeel dat Bulgarije, met aanhoudend krachtige politieke sturing en de vaste wil om hervormingen door te voeren in de nabije toekomst in staat zou moeten zijn om te voldoen aan de resterende aanbevelingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

De Commissie verzoekt Bulgarije de noodzakelijke actie te ondernemen en alle aanbevelingen uit te voeren en zij zal de vorderingen eind 2018 opnieuw evalueren.