



Brussel, 22.10.2019
COM(2019) 498 final

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

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

{SWD(2019) 392 final}

1. INLEIDING

Bij de toetreding van Bulgarije tot de Europese Unie in 2007 is het mechanisme voor samenwerking en toetsing ingesteld als een overgangsmaatregel om Bulgarije te helpen bij zijn voortdurende inspanningen om zijn justitiële stelsel te hervormen en de strijd tegen corruptie en de georganiseerde criminaliteit¹ op te voeren. Het mechanisme voor samenwerking en toetsing was een gezamenlijke verbintenis van de Bulgaarse overheid en van de Unie om een aantal tekortkomingen te verhelpen die bij de toetreding waren vastgesteld, waarbij het mechanisme voor samenwerking en toetsing moest worden voortgezet totdat de Commissie van oordeel was dat aan een aantal welbepaalde ijkpunten op bevredigende wijze was voldaan.

Het mechanisme voor samenwerking en toetsing is sinds 2007 operationeel om het hervormingsproces op deze punten te ondersteunen en op te volgen. In januari 2017 heeft de Commissie een alomvattende evaluatie verricht van de vooruitgang die door Bulgarije de afgelopen tien jaar sinds de instelling van het mechanisme voor samenwerking en toetsing is gemaakt.² Op basis hiervan wordt in het verslag een duidelijk pad uitgestippeld voor de afronding van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, op basis van zeventien belangrijke aanbevelingen. Gezien de geboekte vooruitgang was de Commissie van oordeel dat een follow-up van deze zeventien aanbevelingen door Bulgarije een voldoende voorwaarde zou zijn om het mechanisme voor samenwerking en toetsing te sluiten, tenzij ontwikkelingen in de tussentijd de gemaakte vorderingen duidelijk zouden terugdraaien. Een groot aantal aanbevelingen was gericht op het opbouwen van interne waarborgen om de onomkeerbaarheid van de resultaten te garanderen en om aan te tonen dat de lopende projecten zouden worden voortgezet en de vooruitgang zou worden bestendigd, zelfs zonder het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

Sindsdien heeft de Commissie twee evaluaties van de uitvoering van de belangrijkste definitieve aanbevelingen uitgevoerd. In haar verslag van november 2017³ concludeerde de Commissie dat er aanzienlijke vooruitgang was geboekt. Hoewel de Commissie nog niet kon vaststellen dat aan een van de ijkpunten naar tevredenheid was voldaan, heeft zij gepreciseerd 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 Raad heeft zijn tevredenheid uitgesproken over de significante positieve stappen die zijn gezet, maar heeft tegelijkertijd gewezen op het vele werk dat nog moest worden gedaan⁴.

In november 2018⁵ toonde de Commissie zich verheugd over de vorderingen in de richting van een snelle afronding van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, en kwam zij tot

¹ Beschikking 2006/929/EG van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Bulgarije ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad (C(2006) 6570); Zie ook de conclusies van de Raad van Ministers van 17 oktober 2006 (Raadsdocument 13339/06).

² *Verslag over de voortgang van Bulgarije met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing*, COM(2017) 43.

³ *Verslag over de voortgang van Bulgarije met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing*, COM(2017) 750.

⁴ Conclusies van de Raad over het mechanisme voor samenwerking en toetsing van 12 december 2017 (15587/17).

⁵ *Verslag over de voortgang van Bulgarije met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing*, COM(2018) 850 final.

de conclusie dat ijkpunten 1, 2 en 6 als voorlopig afgesloten kunnen worden beschouwd. Wat de resterende drie ijkpunten betreft, die betrekking hebben op de verdere hervorming van het gerechtelijk apparaat en de corruptiebestrijding, zijn nog steeds extra inspanningen nodig om te zorgen voor de volledige uitvoering van de aanbevelingen van januari 2017. De Raad nam nota van de conclusies van de Commissie en moedigde Bulgarije aan voort te bouwen op de positieve dynamiek om de vooruitgang op een beslissende en onomkeerbare manier te consolideren⁶.

Dit verslag bevat de beoordeling van de Commissie van de vooruitgang die Bulgarije sinds november 2018 heeft geboekt in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. Zoals in voorgaande jaren is de beoordeling 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, en waarnemers. In de beoordeling is ook rekening gehouden met de ontwikkeling van het beleid en de jurisprudentie van de EU op terreinen die sinds de instelling van het mechanisme van belang zijn voor het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

2. ALGEMENE STAND VAN ZAKEN

In eerdere verslagen is opgemerkt dat contextuele factoren - buiten het toepassingsgebied van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, maar met een bredere relevantie op het vlak van de rechtsstaat - soms een negatief effect kunnen hebben op de voortgang van de hervormingen. Dergelijke factoren omvatten de algemene politieke instabiliteit, een onvoorspelbaar wetgevingsproces, en een mediaklimaat waarvan wordt erkend dat het aanleiding geeft tot ernstige bezorgdheid. In Bulgarije is de periode sinds het verslag van november 2018 gekenmerkt door relatieve politieke stabiliteit, hoewel een bijzondere controverse naar voren is gekomen over beschuldigingen met betrekking tot de verwerving van onroerend goed tegen lagere prijzen dan de marktprijzen door hoge ambtenaren en politici⁷.

In het verslag van november 2017 is de aandacht ook gevestigd op kwesties in verband met het wetgevingsproces, waarbij als voorbeeld is verwezen naar de aanneming van wijzigingen van de wet inzake het justitiële stelsel in de zomer van 2017, die tot bezorgdheid onder belanghebbenden heeft geleid en voor het Bulgaarse Grondwettelijk Hof is aangevochten⁸. Er werd gewezen op de noodzaak van waakzaamheid ten aanzien van de gevolgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

Onafhankelijke en pluralistische media zijn van cruciaal belang voor het democratische debat en moeten zonder buitensporige druk van economische of politieke belangen kunnen opereren⁹. Hoewel het mediaklimaat buiten de ijkpunten van het mechanisme voor

⁶ Conclusies van de Raad over het mechanisme voor samenwerking en toetsing, 11 december 2018 (15187/18).

⁷ De onthullingen hebben geleid tot het ontslag van een aantal hoge ambtenaren en politici, waaronder de voormalige minister van Justitie, het hoofd van het agentschap voor corruptiebestrijding, en het hoofd van de parlementaire fractie van de belangrijkste regeringspartij.

⁸ Zie deel 3.1.

⁹ Verslaggevers zonder Grenzen heeft vastgesteld dat de bedreigingen tegen journalisten nu in die mate zijn toegenomen dat journalistiek in Bulgarije als gevaarlijk kan worden beschouwd. In hun index voor persvrijheid van 2019 stond Bulgarije opnieuw 111e op 180 landen wereldwijd gerangschikt, waarbij de positie van Bulgarije als land dat op dit vlak het slechtste presteert in de Europese Unie, werd geconsolideerd, na een aanzienlijke verslechtering sinds 2013: <https://rsf.org/en/bulgaria>. Zo gaf bijvoorbeeld een onverwacht ontslag van een radioreporter op de nationale radio in september 2019 aanleiding tot bezorgdheid over de onafhankelijkheid van de zender ten aanzien van druk van buitenaf, hetgeen heeft geleid

samenwerking en toetsing valt¹⁰, blijven de tekortkomingen die kenmerkend zijn voor het mediaklimaat, doorwerken in het rechtsstelsel. Met volledige inachtneming van de vrijheid van meningsuiting en de onontbeerlijke rol van de media bij het ter verantwoording roepen van de autoriteiten en het informeren van het publiek, heeft de Hoge Raad van Justitie een belangrijke verantwoordelijkheid om van zich te laten horen bij de verdediging van het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Het striktere beleid dat vorig jaar is vastgesteld, moet ertoe leiden dat meer wordt opgetreden tegen misleidende berichtgeving in de media of verklaringen door politici die de reputatie en de geloofwaardigheid van het rechtsstelsel als geheel aantasten. Dit omvat zaken met een patroon van gerichte kritiek op rechters op basis van de inhoud van hun uitspraken, waardoor de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtsgang in het gedrang zouden kunnen komen¹¹.

Mechanismen ter ondersteuning van de duurzame ontwikkeling van de rechtsstaat

Een ander belangrijk aspect van de onderliggende context is de ontwikkeling van een bredere rechtsstatelijke infrastructuur, zowel op het niveau van de EU als op nationaal niveau. Hierbij worden nieuwe instrumenten ontwikkeld om een impuls te geven aan de consolidatie van de rechtsstaat, met inbegrip van de kwesties die onder het mechanisme voor samenwerking en toetsing vallen. Op EU-niveau worden nationale rechtsstelsels al verscheidene jaren onderzocht in het kader van het EU-scorebord voor justitie¹² en samen met de corruptiebestrijdingskaders komen zij ook aan de orde in het kader van het Europees semester voor coördinatie van het economisch beleid en structurele hervormingen¹³. Dit zal verder worden ontwikkeld op basis van de mededeling van de Commissie van juli 2019¹⁴, waarin concrete acties worden uiteengezet om de Unie beter in staat te stellen de rechtsstaat te bevorderen en te handhaven, door de bevordering van een gemeenschappelijke rechtscultuur, het opzetten van een toetsingsproces voor de rechtsstaat om de ontwikkelingen in de lidstaten te volgen, en een doeltreffende respons. Met de politieke beleidslijnen van de volgende Commissie, waarin het voornemen wordt uiteengezet om een alomvattend rechtsstatelijkheidsmechanisme op te zetten met een EU-breed toepassingsgebied en objectieve rapportage voor alle lidstaten, wordt continuïteit op dit gebied gewaarborgd¹⁵. Afgezien van de ijkpunten voor het mechanisme voor samenwerking en toetsing, is doeltreffende rechterlijke bescherming door onafhankelijke rechters vereist op grond van artikel 19, lid 1, VEU, als een concretisering van het rechtsstaatsbeginsel, zoals bevestigd door de recente jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Met de aanwezigheid in alle

tot straatprotesten en oproepen voor het instellen een parlementair onderzoek. Op 27 september heeft de Nationale Vergadering besloten een ad-hoconderzoekscommissie op te richten om de zaak te onderzoeken.

¹⁰ Dergelijke kwesties zullen binnen het toepassingsgebied van het toekomstige rechtsstatelijkheidsmechanisme vallen.

¹¹ Op een besluit inzake vervroegde invrijheidstelling van het hof van beroep van Sofia in een bijzonder gemediatiseerde zaak in september 2019 werd gereageerd met zowel commentaar als maatregelen tegen de voorzittende rechters. Dit leidde tot kritiek van de Bulgaarse vereniging van rechters over het uitblijven van een doeltreffende reactie van de magistraten van de Hoge Raad van Justitie.

¹² https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en

¹³ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en

¹⁴ Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie - Een blauwdruk voor acties, COM/2019/343 final. Dit vormt een aanvulling op het kader voor de rechtsstaat van 2014.

¹⁵ Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie (2019-2024) - Een Unie die de lat hoger legt: Mijn agenda voor Europa, blz. 14-15 zie https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.

lidstaten van deze horizontale processen waarmee toezicht wordt gehouden op de rechtsstaat, met inbegrip van corruptiebestrijdingskaders, en het perspectief van hun verdere ontwikkeling, wordt de bijzondere aard benadrukt van het mechanisme voor samenwerking en toetsing als een monitoringproces dat beperkt is wat betreft zowel de betrokken lidstaten als de kwesties die in het kader van het mechanisme aan de orde komen.

De ontwikkeling van hervormingsmechanismen op nationaal niveau stond ook centraal in de aanbevelingen van januari 2017. Hiermee wordt het belang benadrukt van de ontwikkeling van mechanismen voor de internalisering van het toezicht op nationaal niveau, waarbij het wordt geïntegreerd in binnenlandse processen waarbij niet alleen de autoriteiten, maar ook het maatschappelijk middenveld betrokken zijn. In overeenstemming met deze aanpak werd in het verslag van november 2018 benadrukt dat Bulgarije zich moest blijven inzetten om concrete resultaten te boeken, zowel in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing als in de toekomst, en dat de verdere monitoring door de Bulgaarse autoriteiten een belangrijk onderdeel daarvan was, ook na een eventuele afsluiting van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. In het verslag is met name gewezen op het belang van transparante verslaglegging en openbare controle om met nationale toezichtssystemen te waarborgen dat het pad van vooruitgang en hervorming wordt gehandhaafd.

Bulgarije heeft reeds belangrijke onderdelen van een dergelijk nationaal toezicht en dergelijke raadpleging van belanghebbenden ingevoerd, met inbegrip van specifieke adviesraden op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie¹⁶. Daarnaast heeft de Bulgaarse regering onlangs besloten een aanvullend, uitgebreider mechanisme in te stellen voor binnenlandse post-monitoring in een coördinatie- en samenwerkingsraad (hierna “raad voor post-monitoring” genoemd)¹⁷. Deze nieuwe raad zal zijn werkzaamheden aanvangen na afloop van het mechanisme voor samenwerking en toetsing en ten minste om de drie maanden bijeenkomen¹⁸. Zijn covoorzitters zouden een plaatsvervangend eerste minister zijn die belast is met de hervorming van het gerechtelijk apparaat en de vertegenwoordiger van de Hoge Raad van Justitie¹⁹. De raad is verantwoordelijk voor het toezicht op de verdere voortgang van de hervormingen en zal na elke bijeenkomst een openbaar verslag uitbrengen, alsmede een jaarverslag aan de regering en de Hoge Raad van Justitie. De raad zal informatie ontvangen van een grote verscheidenheid van instellingen. Voorts zullen een burgerraad met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en beroepsorganisaties van de rechterlijke macht deel uitmaken van de raad²⁰.

Deze raad voor post-monitoring moet het beleid op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie en de georganiseerde criminaliteit bewaken en coördineren. Als zodanig moet de raad een belangrijk overkoepelend kader bieden voor de autoriteiten en belanghebbenden om de vooruitgang op transparante wijze te evalueren en de aandacht te richten op de resterende problemen. De raad kan er ook toe bijdragen dat de

¹⁶ Zie de ijkpunten 3 en 5.

¹⁷ De deelname van instellingen die niet behoren tot de uitvoerende macht, geschiedt op vrijwillige basis.

¹⁸ De nieuwe structuur werd op 18 september door de regering goedgekeurd, zie Raad van Ministers, *Decreet nr. 240 van 24 september 2019 tot instelling van een nationaal mechanisme voor toezicht op de strijd tegen corruptie en de georganiseerde criminaliteit, justitiële hervorming en de rechtsstaat en een coördinatie- en samenwerkingsraad*.

¹⁹ De minister van Justitie fungeert als plaatsvervangend voorzitter en het ministerie van Justitie als secretariaat. In het decreet wordt ook gesteld dat de secretariaat belast is met de coördinatie wanneer informatie bij de Commissie moet worden ingediend.

²⁰ De leden van de raad zullen als waarnemer aan de vergaderingen van de raad voor post-monitoring deelnemen en kunnen adviezen uitbrengen en voorstellen doen.

autoriteiten waar nodig en passend ter verantwoording worden geroepen²¹. De Bulgaarse autoriteiten hebben zich op het niveau van de eerste ministers ertoe verbonden om de raad een bijzondere rol te geven, zodat deze kan optreden als een doeltreffend instrument voor het toezicht op zowel de uitvoering van de hervormingen als de behaalde resultaten op het gebied van de bestrijding van corruptie en de georganiseerde criminaliteit, alsook bij de toekomstige beleidscoördinatie.

De Commissie is ingenomen met deze toezegging van de Bulgaarse autoriteiten om de dynamiek van de hervormingen te handhaven, in volledige transparantie en met betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, zodra het mechanisme voor samenwerking en toetsing afloopt. De raad voor post-monitoring moet een belangrijke gesprekspartner zijn die input kan leveren voor de totstandkoming van een dialoog over de rechtsstaat op EU-niveau en het toekomstige alomvattende rechtsstatelijkheidsmechanisme.

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

3.1 IJkpunten die in het verslag van november 2018 als voorlopig afgesloten werden beschouwd (1, 2 en 6)

IJkpunt 1: 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 quorum, 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.

Aanbeveling 3: Ter verbetering van de praktische werking van de gerechtelijke inspectie 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.

IJkpunt 2: 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 criminaliteit.

IJkpunt 6: 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.

²¹ In het decreet wordt uitdrukkelijk bepaald dat de werkzaamheden van de raad zullen verlopen met volledige inachtneming van de scheiding der machten en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

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.

Dit deel heeft betrekking op de drie ijkpunten die in november 2018 voorlopig zijn afgesloten. Zij hebben betrekking op de hervorming van het constitutionele en wetgevende kader en de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, teneinde de tekortkomingen die zich op het moment van de toetreding van Bulgarije tot de Europese Unie voordoen, te verhelpen. De voorlopige sluiting hield in dat de Commissie van mening was dat de structurele en wetgevingswijzigingen op bevredigende wijze aan de vereisten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing voldeden, terwijl de monitoring van de uitvoering werd voortgezet.

In eerdere verslagen werd nota genomen van de vooruitgang die Bulgarije sinds de toetreding heeft geboekt op het vlak van de aanpassing van zijn grondwettelijk en wetgevingskader ter verbetering van de waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, alsook van de transparantie en de efficiëntie van de rechtsgang. Onder de recente verbeteringen hebben de grondwetswijzigingen in 2015 geleid tot een hervorming van de Hoge Raad van Justitie en een sterkere justitiële inspectie. Deze wijzigingen zijn nu al een aantal jaren van kracht en hebben geresulteerd in een transparanter en beter controleerbaar verloop van gerechtelijke benoemingen en integriteitsbewaking²². Bijgevolg werd in het verslag van november 2018 geconcludeerd dat de twee ijkpunten in verband met het constitutionele en wettelijke kader voorlopig konden worden afgesloten. Justitiële benoemingen en de werking van de gerechtelijke inspectie werden aangemerkt als gebieden voor permanente monitoring, en bepaalde aspecten van het rechtskader bleven ook open voor verder onderzoek in het kader van andere ijkpunten²³.

Sinds november 2018 oefent de Hoge Raad van Justitie nog steeds zijn verantwoordelijkheden met betrekking tot de benoeming van rechters uit. Er waren enkele gevallen van vertraging als gevolg van het feit dat de Hoge Raad van Justitie niet tot een consensus kon komen, bijvoorbeeld met betrekking tot benoemingen in bepaalde belangrijke posten binnen het openbaar ministerie. Het blijft van essentieel belang dat dergelijke benoemingen op transparante wijze en op basis van verdienste worden uitgevoerd en dat gekwalificeerde potentiële kandidaten worden aangemoedigd om zich kandidaat te stellen, waarbij wordt gegarandeerd dat alle kandidaten uitsluitend op basis van hun verdiensten worden beoordeeld.

Een belangrijke komende benoeming is die van de functie van procureur-generaal naar aanleiding van de afloop van de ambtstermijn van de zittende procureur-generaal in januari 2020. De Hoge Raad van Justitie heeft de procedure in juni ingeleid en zal naar verwachting op 24 oktober 2019 een opvolger aanwijzen, die vervolgens door de president van de

²² In 2017 werd in het kader van de nieuwe transparantere procedures een nieuwe raad van justitie gekozen en is de justitiële inspectiedienst begonnen met de uitvoering van zijn nieuwe bevoegdheden op het gebied van integriteit.

²³ In dit verband werd specifiek verwezen naar ijkpunt 3 over voortgezette justitiële hervorming en ijkpunt 4 over de bestrijding van corruptie op hoog niveau, waar wetgevende maatregelen relevant blijven voor de follow-up van de belangrijkste kwesties die aan de orde zijn gesteld door zowel de Raad van Europa als de onafhankelijke analyse door deskundigen van het Bulgaarse openbaar ministerie.

Republiek zal worden bevestigd²⁴. In juli 2019 verkreeg één kandidaat de unanieme steun van de leden van de kamer voor rechtsvervolging van de Hoge Raad van Justitie²⁵. De kandidaat heeft zijn schriftelijke prioriteiten voor de termijn van zeven jaar gepresenteerd. De procedure voorziet ook in een hoorzitting voorafgaand aan de benoeming, waarin vragen en punten van zorgen van het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden aan de orde kunnen komen. De afgelopen weken heeft in de media een breed debat plaatsgevonden, waarbij sommige belanghebbenden hun bezorgdheid hebben geuit over de procedure en de kandidaat²⁶. Het is de taak van Hoge Raad van Justitie om een transparant proces te waarborgen en aan te tonen dat bij het nemen van zijn besluit de geuite bezwaren voldoende aandacht hebben gekregen en zijn aangepakt.

Naast de hervorming van de Hoge Raad van Justitie was het andere belangrijke onderdeel van de grondwetswijzigingen van 2015 een sterkere rol van de justitiële inspectiedienst met betrekking tot de integriteit van magistraten. Naar aanleiding van een aanbeveling van het verslag van januari 2017 verzochten de Bulgaarse autoriteiten om bijstand van de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen van de Commissie en een project werd officieel gelanceerd in juli 2019, met de medewerking van de Raad van Europa en internationale deskundigen. Het project is gericht op een herziening van de werkmethoden van de justitiële inspectiedienst en de ondersteuning van de inspectie om te leren van de beste praktijken in andere lidstaten. Het project zal naar verwachting in het voorjaar van 2020 worden voltooid.

In de afgelopen jaren is het bredere wetgevingskader verscheidene keren hervormd. In recente verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing zijn met name de positieve effecten vastgesteld van de wijzigingen van de wet inzake het justitiële stelsel in 2016 en van het wetboek van strafvordering in 2017. In het verslag van november 2018 wordt opgemerkt dat enkele belangrijke aspecten van het wetgevingskader nog steeds in behandeling zijn. Het betreft met name kwesties van doeltreffend strafrechtelijk onderzoek, onder meer van een procureur-generaal in functie. Deze kwesties houden nauw verband met de follow-up van aanbevelingen in het kader van de ijkpunten 3 en 4 (zie hierna)²⁷.

Los hiervan heeft het Grondwettelijk Hof in februari 2019 geoordeeld dat de bepalingen die in 2017 zijn opgenomen in artikel 230 van de wet inzake het justitiële stelsel, waarin wordt voorzien in de automatische schorsing van magistraten bij het instellen van een strafrechtelijk onderzoek tegen hen, onverenigbaar zijn met de Bulgaarse grondwet²⁸. De regering heeft op 20 september 2019 ontwerp wijzigingen ingediend om de wet in overeenstemming te brengen

²⁴ De voorzitter kan een kandidaat eenmaal afwijzen, maar kan een kandidaat niet blokkeren als hij een tweede keer door de Hoge Raad van Justitie wordt voorgedragen.

²⁵ Naar Bulgaars recht kunnen kandidaten worden voorgedragen op initiatief van de leden van de kamer voor rechtsvervolging van de Hoge Raad van Justitie of van de minister van Justitie. De minister van Justitie had al aangegeven voornemens te zijn geen kandidaat voor te stellen.

²⁶ Hierbij ging het ook om straatprotesten die door maatschappelijke organisaties werden georganiseerd.

²⁷ Zie delen 3.2 en 3.3.

²⁸ Er is bezorgdheid geuit over het feit dat de bepalingen inzake de automatische schorsing van magistraten naar aanleiding van het louter inleiden van een strafrechtelijk onderzoek de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zouden kunnen ondermijnen. Het Hof oordeelde dat de Hoge Raad van Justitie in staat moet zijn voor elk geval de noodzaak en de proportionaliteit van de schorsingsmaatregel te beoordelen.

met de grondwet door deze bepalingen in te trekken en zij heeft zich ertoe verbonden de snelle vaststelling van de ontwerpwijzigingen in het nationale parlement na te streven²⁹.

Ten slotte is ijkpunt 6 dat verband houdt met de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, in het verslag van november 2018 voorlopig afgesloten, in het licht van de positieve ontwikkelingen op institutioneel vlak en de resultaten die in de loop der jaren zijn geboekt, in weerwil van de uiterst moeilijke omstandigheden waarin moest worden gewerkt. De ontwikkelingen sinds november 2018 hebben geen nieuwe relevante kwesties aan de orde gesteld.

De analyse van de vooruitgang die het afgelopen jaar is geboekt, heeft de conclusies van november 2018 bevestigd, die hebben geleid tot de voorlopige sluiting van deze ijkpunten. Hoewel er onvermijdelijk relevante kwesties aan de orde zijn waaraan de Bulgaarse autoriteiten onverminderd aandacht moeten besteden, is op bevredigende wijze gevolg gegeven aan de in januari 2017 gedane aanbevelingen.

3.2 Ijkpunt 3: 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.

In het verslag van november 2018 werd melding gemaakt van aanzienlijke vooruitgang met betrekking tot de vier aanbevelingen in verband met de voortzetting van de justitiële hervorming. Belangrijke ontwikkelingen waren echter nog steeds aan de gang of vereisten voortdurende monitoring om de beoordeling van de vooruitgang te kunnen bevestigen.

Sinds 2017 heeft de regering een regelmatige cyclus ingesteld van monitoring op en verslaglegging over de vorderingen bij de uitvoering van de strategie voor justitiële hervormingen. Een adviesraad voor de voortzetting van de justitiële hervormingen, die in

²⁹ Een andere belangrijke wijziging die in 2017 is aangenomen, heeft geleid tot de invoering van een verplichting voor rechters, aanklagers en onderzoeksmagistraten om hun lidmaatschap van beroepsverenigingen aan de Hoge Raad van Justitie te melden, hetgeen aanleiding heeft gegeven tot bezorgdheid over de vrijheid van vereniging van rechters in de Bulgaarse context. De op 20 september voorgestelde ontwerpwijzigingen houden ook een intrekking van deze vereiste in.

2016 onder auspiciën van het ministerie van Justitie is opgericht, speelt hierbij een belangrijke rol. Deze processen bieden een kader voor samenwerking met belanghebbenden over lopende wetgevingsdossiers en kunnen ook worden gebruikt bij de voorbereiding van toekomstige actualiseringen van de strategie voor justitiële hervormingen. De toekomstige raad voor post-monitoring zou ook een sleutelrol spelen bij de monitoring van de vooruitgang die na de beëindiging van het mechanisme voor samenwerking en toetsing wordt geboekt.³⁰

Een belangrijk vraagstuk dat de komende jaren voortdurende inspanningen zal vergen, is het verbeteren van de efficiëntie en toegankelijkheid van de rechterlijke macht door de invoering van e-justitie en een evenwichtig beheer van de werklast bij de rechterlijke macht. Hoewel een uitgebreide hervorming in de afgelopen jaren verscheidene malen vertraging heeft opgelopen, heeft de Hoge Raad van Justitie sinds 2017 via een reeks maatregelen belangrijke stappen gezet om deze problemen aan te pakken, en worden verdere inspanningen geleverd.

Een andere belangrijke uitdaging die voortdurend aandacht vergt, is de werking van het algemene systeem voor het onderzoek naar en de vervolging van corruptie op hoog niveau. In de loop der jaren is op dit vlak belangrijke vooruitgang geboekt. Recentelijk zijn deze inspanningen onderbouwd door een onafhankelijke analyse van de werking van het openbaar ministerie die in 2016 is uitgevoerd³¹, en door een analyse van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens, waarbij de nadruk lag op kwesties die door het Hof in 2016 werden beschouwd als een systematisch probleem van ondoeltreffend strafrechtelijk onderzoek in Bulgarije. Dit heeft geleid tot een aantal belangrijke stappen die in de vorige verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing aan de orde zijn gekomen. De belangrijkste punten die nog steeds in behandeling zijn, zijn de inleiding van strafrechtelijke onderzoeken, met inbegrip van de rol van voorafgaande onderzoeken³², en de eventuele noodzaak van justitiële toetsing van vervolgingsbesluiten om geen onderzoek in te stellen.

Een bijzonder gevoelig punt betreft het instellen van procedures om de onafhankelijkheid te waarborgen in alle fasen van een onderzoek waarbij het gaat om beschuldigingen van strafbare feiten ten aanzien van een procureur-generaal die nog in functie is³³. In juni heeft de minister van Justitie ontwerpwijzigingen voorgesteld aan het wetboek van strafvordering en aan de wet inzake het justitiële stelsel, als basis voor een openbaar debat met belanghebbenden over een mogelijk regeringsvoorstel waarin zou worden voorzien in een mechanisme voor het inleiden van een strafrechtelijke procedure tegen een procureur-generaal

³⁰ Zie deel 2.

³¹ De analyse kwam tot stand met hulp van de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen van de Commissie. Hoofdaanklagers uit Duitsland, Frankrijk, Nederland en Spanje waren bij de werkzaamheden betrokken. De aanbevelingen van de studie vormden de basis voor een stappenplan dat de Bulgaarse autoriteiten in 2017 hebben opgesteld.

³² De voorafgaande onderzoeken gaan vooraf aan het formele vooronderzoek en hebben tot doel na te gaan of er voldoende aanwijzingen zijn voor de inleiding van een formeel strafrechtelijk onderzoek.

³³ De Raad van Europa houdt nog steeds toezicht op de follow-up van deze kwesties door Bulgarije, waarvan vele ook aan de orde komen in de hierboven genoemde onafhankelijke analyse van het openbaar ministerie. In maart 2019 heeft de Raad van Europa de autoriteiten verzocht om vóór 1 oktober 2019 informatie te verstrekken over concrete voorstellen voor maatregelen met betrekking tot de drie bovengenoemde gebieden, die allemaal van essentieel belang zijn voor de handhaving van de rechtsstaat, en in dit verband heeft de Raad van Europa de Bulgaarse autoriteiten aangespoord nauw samen te werken met het secretariaat en gebruik te maken van de expertise die beschikbaar is via de Raad van Europa. Voorts kreeg het secretariaat van de Raad van Europa de opdracht om een ontwerp voor een tussentijdse resolutie voor te bereiden die in december 2019 zou worden behandeld, voor het geval dat er geen tastbare vooruitgang wordt geboekt. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809372d5

in functie, en tevens tegen de voorzitters van het Hof van Cassatie en het Administratief Hooggerechtshof³⁴.

Deze ontwerpwijzigingen stonden in de publieke belangstelling. Er was onder meer sterke aandacht vanwege het maatschappelijk middenveld en de justitiële belanghebbenden, die een aantal punten van zorg aan de orde brachten, maar wezen ook op het belang van een open en transparante raadpleging over dergelijke gevoelige kwesties. Tijdens het debat werden vragen gesteld over de vraag of de voorgestelde wijzigingen voldoende duidelijkheid boden over de wijze hoe zij een onafhankelijk onderzoek van een procureur-generaal in functie kunnen waarborgen³⁵. Bovendien hebben de geplande opname van de voorzitters van het Hof van Cassatie en het Administratief Hooggerechtshof in het toepassingsgebied van het voorgestelde mechanisme aanleiding gegeven tot nieuwe zorgen over een mogelijk risico voor de rechterlijke onafhankelijkheid³⁶, met name omdat de vereisten van onafhankelijkheid voor aanklagers en rechters verschillend zijn³⁷.

Hoewel het een goede zaak is dat de Bulgaarse autoriteiten de aanzet hebben gegeven tot een openbaar debat op basis van concrete voorstellen over dit gevoelige onderwerp, zal het voor het behoud van vertrouwen van het publiek van cruciaal belang zijn dat de geuite punten van zorg naar behoren worden aangepakt. In dergelijke gevallen is de Commissie van mening dat Bulgarije sterk gebaat is met het advies van de Raad van Europa en andere onafhankelijke deskundigen. Om ervoor te zorgen dat de uiteindelijk aangenomen wijziging voldoende waarborgen biedt voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, hebben de Bulgaarse autoriteiten de Europese Commissie voor democratie middels het recht (Commissie van Venetië) om advies verzocht³⁸. Het verzoek is op 24 september 2019 door de minister van Justitie ingediend bij de Commissie van Venetië, en in het kader van contacten op niveau van de eerste ministers met de Europese Commissie heeft Bulgarije toegezegd de aanbevelingen van de Commissie van Venetië in overeenstemming met de krijtlijnen van de Bulgaarse constitutionele orde te zullen naleven. De Commissie is ingenomen met de bereidheid van de Bulgaarse autoriteiten om een beroep te doen op externe deskundigheid om te komen tot een

³⁴ De ontwerpwijzigingen zijn gepresenteerd in een vergadering van een werkgroep die werd aangestuurd door het ministerie van Justitie. De vergadering kan uitzonderlijk live worden gevolgd via webstreaming. Vervolgens werden de teksten openbaar gemaakt.

³⁵ Volgens de voorgestelde procedure zou de Hoge Raad van Justitie de opening van een strafrechtelijk onderzoek tegen hoofdmagistraten op soortgelijke wijze moeten toestaan als de procedure waarbij een machtiging van het nationale parlement is vereist voor strafrechtelijke vervolging van een parlamentslid. De plenaire vergadering van de Hoge Raad van Justitie zou dit besluit nemen op basis van een motie van drie leden van de desbetreffende kamer van de Raad (de kamer voor rechtsvervolging in het geval van de procureur-generaal) of van de minister van Justitie. Het besluit zou resulteren in een automatische schorsing en het onderzoek zou worden uitgevoerd door aanklagers van het gespecialiseerde parket voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit of het bureau van de openbare aanklager van Sofia, afhankelijk van de aard van het vermeende misdrijf.

³⁶ De bezorgdheid over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht was met name gericht op de proportionaliteit van de voorgenomen schorsing, die automatisch zou volgen uit een besluit om een strafrechtelijk onderzoek in te stellen. Bovendien werd gesteld dat er geen speciale procedure nodig was voor de voorzitters van de rechtbanken, aangezien de aanklager reeds in staat is een onafhankelijk onderzoek uit te voeren binnen het huidige rechtskader.

³⁷ Dit aspect wordt bijvoorbeeld gememoreerd in het advies van de Commissie van Venetië van oktober 2017 over de Bulgaarse wet inzake het justitiële stelsel (advies nr. 855/2016, blz. 10).

³⁸ De Europese Commissie voor democratie middels het recht (Commissie van Venetië) is een adviesorgaan van de Raad van Europa en adviseert zijn lidstaten over constitutionele en Europese normen op het gebied van democratie, mensenrechten en de rechtsstaat.

weloverwogen en evenwichtige oplossing en aldus te garanderen dat de rechterlijke onafhankelijkheid tijdens de toekomstige procedure wordt gewaarborgd.

Hoewel de voorstellen die reeds zijn ingediend, met name betrekking hebben op de kwestie van een doeltreffend onderzoek ten aanzien van de hoogste magistraten, moet het bredere fundamentele vraagstuk van doeltreffende onderzoeken ook terdege aandacht krijgen van de Bulgaarse autoriteiten, met inachtneming van de noodzaak van brede raadpleging van belanghebbenden en deskundigen. De Bulgaarse regering heeft toegezegd haar samenwerking met de Raad van Europa voort te zetten om werkbare oplossingen te vinden voor deze kwesties, die in overeenstemming moeten zijn met de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens³⁹.

Op basis van de analyse van ijkpunt 3 heeft Bulgarije belangrijke stappen gezet om uitvoering te geven aan de aanbevelingen 5, 6, 7 en 8. Hiermee kunnen deze aanbevelingen geacht worden op bevredigende wijze te zijn opgevolgd. De Bulgaarse regering heeft de aanzet gegeven tot een reeks follow-up maatregelen en de Commissie is ingenomen met de toezeggingen die de Bulgaarse regering in dit verband heeft gedaan. Voor een dergelijke follow-up moet de nodige tijd worden uitgetrokken, om een brede raadpleging te kunnen organiseren van belanghebbenden en deskundigen, met inbegrip van de ter zake bevoegde organen van de Raad van Europa. De follow-up zou ook voor behandeling kunnen worden voorgelegd aan de raad voor post-monitoring en zou worden meegenomen in de toekomstige dialoog met de Commissie in het kader van het alomvattende rechtsstatelijkheidsmechanisme.

3.3 Ijkpunt 4: 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 corruptiezaken 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.

In het verslag van november 2018 werd vastgesteld dat Bulgarije aanzienlijke vooruitgang had geboekt met betrekking tot de vier aanbevelingen in verband met de bestrijding van corruptie op hoog niveau. Tevens is in dit verslag erop gewezen dat een solide staat van dienst wat betreft definitieve veroordelingen in corruptiezaken op hoog niveau nog steeds moet

³⁹ In juni 2019 vond een rondetafelgesprek plaats met vertegenwoordigers van de autoriteiten, gerechtelijke instanties en deskundigen van de Raad van Europa.

worden opgebouwd, en dat het nieuwe institutionele kader voor corruptiebestrijding verder moet worden gemonitord om de geboekte vooruitgang te consolideren.

De ingrijpende hervormingen van het algemene institutionele kader voor corruptiebestrijding die de afgelopen twee jaar zijn doorgevoerd, beginnen effect te sorteren. Hierbij gaat het met name over de corruptiebestrijdingswetgeving van januari 2018 tot oprichting van een nieuw agentschap voor corruptiebestrijding, de in 2017 vastgestelde wijzigingen aan de wet inzake het openbaar bestuur die het rechtskader voor de werkzaamheden van de interne inspectoraten verduidelijken, en de in 2017 vastgestelde wijzigingen aan het wetboek van strafvordering, waarbij het gespecialiseerde parket en de rechtbank voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit extra bevoegdheden krijgen met betrekking tot de bestrijding van corruptie op hoog niveau.

De Bulgaarse autoriteiten melden dat deze hervormingen hebben bijgedragen tot de verbetering van de algemene voorwaarden voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van corruptie. Zo heeft het nieuwe agentschap voor corruptiebestrijding de belangenverklaringen van duizenden ambtenaren onderzocht, waarbij het agentschap heeft aangegeven waar follow-up nodig is⁴⁰. Het is vanzelfsprekend dat het enige tijd zal vergen voordat de hervormingen ingang hebben gevonden in de verschillende fasen van onderzoek, vervolging en de mogelijke veroordeling. Niettemin moet dit voor de toekomst een belangrijk aandachtspunt zijn om ervoor te zorgen dat concrete resultaten worden geboekt⁴¹. Recente in het oog springende beschuldigingen ten aanzien van hoge ambtenaren en politici hebben verder de aandacht gevestigd op de problemen waarmee Bulgarije op dit gebied wordt geconfronteerd.

Een bijzondere uitdaging in de Bulgaarse context — waarmee instellingen als het nieuwe agentschap voor corruptiebestrijding en het openbaar ministerie worden geconfronteerd — is de noodzaak van instellingen voor corruptiebestrijding om het vertrouwen bij het publiek teweeg te brengen en na verloop van tijd een reputatie op te bouwen van onafhankelijkheid en professionalisme in hun werkzaamheden. In eerste instantie moeten burgers het volste vertrouwen kunnen hebben dat deze instellingen op onpartijdige wijze optreden, met volledige eerbiediging van de eerlijke rechtsgang en de grondrechten en met inbegrip van het vermoeden van onschuld⁴². Een belangrijk element voor het opbouwen van vertrouwen is het proces van de benoeming van het bestuur van dergelijke instellingen.

In weerwil van de afwezigheid van een permanent hoofd blijft het agentschap voor corruptiebestrijding functioneren. Zoals in het verslag van november 2018 is aangegeven, was de procedure voor de verkiezing van het bestuur van het agentschap voor corruptiebestrijding omstreden omdat zij gestoeld was op een gewone meerderheid in het nationale parlement, hetgeen aanleiding gaf tot bezorgdheid over een mogelijke politisering van het bestuur van het agentschap. De aanstaande benoeming van een nieuw hoofd van het agentschap voor corruptiebestrijding zal een belangrijke test zijn voor de capaciteit van de nationale assemblee om dit proces op een open en op grond van verdienste gebaseerde wijze te organiseren,

⁴⁰ In het verslag voor 2018 wordt vermeld dat de controle van particuliere activa en belangenverklaringen voor meer dan 9 000 personen is uitgevoerd. Meer dan 700 aangiften werden gecorrigeerd of werden onderworpen aan een specifieke follow-up.

⁴¹ Corruptie blijft een ernstig punt van zorg in Bulgarije, zoals blijkt uit verschillende onderzoeken en studies van onafhankelijke waarnemers.

⁴² Dit vereist, naast de naleving van de wetgeving in de praktijk, ook een zorgvuldige communicatie vanwege deze instellingen om ten aanzien van het grote publiek blijk te geven van neutraliteit en professionalisme.

teneinde deze bezorgdheid weg te nemen en het vertrouwen in deze belangrijke instelling te helpen herstellen.

Twee andere essentiële gebieden voor vertrouwensopbouw zijn een beroep doen op zowel externe expertise om het kader voor corruptiebestrijding te verbeteren en de samenwerking en dialoog met de belanghebbenden over de uitvoering van de strategie voor corruptiebestrijding. Beide zullen van essentieel belang zijn om een geloofwaardige dynamiek in stand te houden. In contacten met de Commissie heeft de Bulgaarse regering toegezegd haar inspanningen op dit gebied voort te zetten, onder meer door samen te werken met de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (Greco)⁴³. De raad voor post-monitoring zou ook een belangrijke rol spelen bij het handhaven van de publieke aandacht voor deze belangrijke vraagstukken na de beëindiging van het mechanisme voor samenwerking en toetsing⁴⁴.

Op basis van de analyse van ijkpunt 4 heeft het wettelijke en institutionele kader de aanzet gegeven om zijn werkzaamheden te consolideren overeenkomstig de aanbevelingen 9, 10, 11 en 12. Hiermee kunnen deze aanbevelingen geacht worden op bevredigende wijze te zijn opgevolgd. Bulgarije zal tijd nodig hebben om dit op te volgen met een solide staat van dienst, met name onder het nieuwe leiderschap bij het agentschap voor corruptiebestrijding. De Commissie is ingenomen met de toezegging van de Bulgaarse regering om het werk voort te zetten door een beroep te doen op internationale ervaring en door te voorzien in transparantie en verantwoordingsplicht. De follow-up zou ook voor behandeling kunnen worden voorgelegd aan raad voor post-monitoring en zal worden meegenomen in de toekomstige dialoog met de Commissie in het kader van het alomvattende rechtsstatelijkheidsmechanisme.

3.4 IJkpunt 5: 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 november 2018 werd erkend dat Bulgarije aanzienlijke vooruitgang had geboekt met betrekking tot de drie aanbevelingen in het kader van ijkpunt 5, maar werd ook

⁴³ De Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (Greco), een adviesorgaan dat toezicht houdt op de uitvoering van corruptiebestrijdingsbeleid door de leden van de Raad van Europa, analyseert momenteel de aspecten van het Bulgaarse kader voor corruptiebestrijding in het raam van zijn vierde evaluatieronde en zal naar verwachting binnenkort activiteiten opzetten in het raam van de vijfde evaluatieronde. Daarnaast kan Bulgarije ook gebruikmaken van bijstand in het kader van het steunprogramma voor structurele hervormingen van de Commissie.

⁴⁴ Over de raad voor post-monitoring, zie deel 2.

vastgesteld dat op langere termijn een niet-aflatende opvolging van deze kwesties door de Bulgaarse autoriteiten noodzakelijk zou zijn om concrete resultaten te kunnen boeken. Het afgelopen jaar heeft Bulgarije de geboekte vooruitgang bevestigd en zijn inspanningen op deze gebieden voortgezet.

Overheidsopdrachten hebben een hoog risico op belangenconflicten en corruptie. Bulgarije heeft een beroep gedaan op bijstand van de Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling (Wereldbank) met het oog op een uitgebreide herziening van zijn systeem voor overheidsopdrachten. Dit project is begin 2019 afgerond en heeft geresulteerd in een aantal aanbevelingen, onder meer met betrekking tot de preventie van corruptie, belangenconflicten en fraude. De autoriteiten melden dat de eerste follow-up van deze aanbevelingen reeds aan de gang is, terwijl de volledige toetsing zal worden meegenomen in de ontwikkeling van een toekomstige alomvattende strategie voor overheidsopdrachten. Het bredere gebied van overheidsopdrachten valt onder het EU-recht. Het is van belang de werkzaamheden op dit vlak voort te zetten en hierbij indien nodig gebruik te maken van extra deskundigheid op specifieke gebieden⁴⁵.

Bulgarije heeft ook de uitvoering voortgezet van specifieke sectorale actieplannen voor de preventie van corruptie in het staatsbestuur. Begin 2019 is een nieuwe ronde van sectorale plannen goedgekeurd als onderdeel van een jaarlijkse cyclus, onder toezicht van een nationale raad voor corruptiebestrijding, die wordt voorgezeten door een nationale coördinator voor corruptiebestrijding, die ook een hooggeplaatst lid van de regering is⁴⁶. Voor werkzaamheden is een blijvende aandacht binnen overheidsdiensten en -agentschappen vereist. De raad voor post-monitoring kan een belangrijke rol spelen bij het zorgen voor zichtbaarheid en het verlenen van ondersteuning aan deze inspanningen. De nieuwe raad zal samen met de nationale raad voor corruptiebestrijding een rol spelen bij het actualiseren van de huidige strategie voor corruptiebestrijding vanaf 2015 in het licht van de huidige ontwikkelingen en problemen. Een belangrijk element is een brede betrokkenheid van belanghebbenden en het maatschappelijk middenveld bij de evaluatie van de huidige strategie en bij de vaststelling van nieuwe prioriteiten voor de toekomst⁴⁷.

In de analyse van ijkpunt 5 wordt de vooruitgang bevestigd die is vastgesteld in het verslag van november 2018 over de aanbevelingen 13, 14 en 15, en deze aanbevelingen kunnen nu geacht worden op bevredigende wijze te zijn opgevolgd. Veel van deze kwesties vragen om aanhoudende aandacht en de werkzaamheden om de problemen te analyseren en een coherente benadering te ontwikkelen om deze problemen permanent aan te pakken, vormen een goede grondslag voor toekomstige maatregelen. Kwesties als overheidsopdrachten worden ook opgevolgd in het normale handhavingsproces van het EU-recht. De follow-up zou ook voor behandeling kunnen worden voorgelegd aan de raad voor post-monitoring en zal worden meegenomen in de toekomstige dialoog met de Commissie in het kader van het alomvattende rechtsstatelijkheidsmechanisme.

⁴⁵ Dit zou ook bijstand kunnen omvatten voor de goede uitvoering van de EU-wetgeving inzake overheidsopdrachten.

⁴⁶ Momenteel vervult de vicepremier bevoegd voor justitiële hervorming en minister van Buitenlandse Zaken eveneens de rol van nationale coördinator voor corruptiebestrijding.

⁴⁷ Het maatschappelijk middenveld is betrokken bij zowel de nationale raad voor corruptiebestrijding als de nieuwe raad voor post-monitoring. Beide instanties zouden kunnen fungeren als kanalen voor een bredere betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld.

4. CONCLUSIE

In het besluit tot vaststelling van het mechanisme voor samenwerking en toetsing heeft de Commissie weliswaar vastgesteld dat reeds aanzienlijke inspanningen zijn geleverd om de voorbereidingen van Bulgarije op het lidmaatschap af te ronden, maar heeft zij ook gewezen op de nog resterende vraagstukken waarvoor nog verdere vooruitgang nodig was om de capaciteit van justitiële apparaat en de wetshandhavingsinstanties te garanderen die vereist is voor de uitvoering en toepassing van de maatregelen die zijn genomen om de interne markt en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen⁴⁸. Dit omvatte de verantwoordingsplicht en de efficiëntie van deze instanties.

Dit vormde de rode draad in het proces van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, dat heeft geleid tot de zeventien belangrijke aanbevelingen die de Commissie in januari 2017 heeft gedaan. Bulgarije heeft consequent gewerkt aan de uitvoering van deze aanbevelingen, zoals uiteengezet in de verslagen van november 2017 en november 2018. In het afgelopen jaar heeft Bulgarije zijn inspanningen voortgezet en heeft het verdere vooruitgang geboekt, onder meer met betrekking tot de aanbevelingen voor de ijkpunten 3, 4 en 5 die na de beoordeling van vorig jaar nog steeds open stonden.

Het voorbije jaar vond de consolidatie plaats van het juridische en institutionele kader dat de afgelopen jaren is opgezet. Om deze consolidatie op lange termijn in resultaten te kunnen verankeren, zijn vastberadenheid en opvolging vereist. De door Bulgarije genomen maatregelen om toe te zien op het verloop van dit proces zijn in dit verband van essentieel belang.

Naast de toezegging om hervormingen in verband met corruptiebestrijding voort te zetten, wijst de Commissie met name op de toezegging van de Bulgaarse regering om procedures in te stellen met betrekking tot de verantwoordingsplicht van een procureur-generaal, met inbegrip van het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht overeenkomstig de aanbevelingen van de Commissie van Venetië. De Bulgaarse regering heeft een verzoek om advies ingediend en heeft toegezegd de aanbevelingen van de Commissie van Venetië in overeenstemming met de krijtlijnen van de Bulgaarse constitutionele orde te zullen naleven.

De Commissie neemt tevens nota van de toezegging van de Bulgaarse autoriteiten om wetgeving aan te nemen tot intrekking van bepalingen in de wet inzake het justitiële stelsel die zowel een automatische schorsing van magistraten in geval van een strafrechtelijk onderzoek tegen hen als de bekendmaking van het lidmaatschap van beroepsorganisaties vereisen. De Bulgaarse regering heeft reeds een wetsvoorstel ingediend bij het nationale parlement.

Tot slot neemt de Commissie nota van de toezegging van de Bulgaarse regering om te zorgen voor verdere samenwerking met de instanties van de Raad van Europa om eventuele resterende tekortkomingen met betrekking tot het Bulgaarse kader voor corruptiebestrijding en doeltreffende strafrechtelijke onderzoeken aan te pakken.

De Commissie is van mening dat de door Bulgarije in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing geboekte vooruitgang voldoende is om te voldoen aan de

⁴⁸ Besluit van de Commissie van 13 december 2006 (C(2006) 6570).

verbintenissen die Bulgarije ten tijde van zijn toetreding tot de EU is aangegaan. Bulgarije zal standvastig moeten blijven werken aan de omzetting van de in dit verslag gespecificeerde verbintenissen in concrete wetgeving en de verdere uitvoering ervan. Het toezicht op de verdere uitvoering van de door Bulgarije ingevoerde hervormingen zal moeten worden gewaarborgd door de raad voor post-monitoring en zal worden meegenomen in de toekomstige dialoog met de Commissie in het kader van het alomvattende rechtsstatelijkheidsmechanisme. Alvorens een definitief besluit te nemen, zal de Commissie ook terdege rekening houden met de opmerkingen van de Raad en van het Europees Parlement⁴⁹.

⁴⁹ De beëindiging van het mechanisme voor samenwerking en toetsing zal de vorm aannemen van een besluit van de Commissie tot intrekking van Beschikking 2006/929/EG van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Bulgarije ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad (C(2006) 6570).