

Vergaderjaar 2017–2018

**23 987**

## **Lidmaatschap van de Europese Unie**

**Nr. 205**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2017

Bijgaand treft u de rapporten aan inzake de voortgang van Bulgarije en Roemenië met betrekking tot het Coöperatie- en Verificatie Mechanisme (CVM) (documentnummers COM (2017)750 en COM(2017)751), die de Europese Commissie (hierna de Commissie) op 15 november jl. heeft gepresenteerd<sup>1</sup>. De CVM-rapporten betreffen de monitoring over de eerste negen maanden van 2017 en komen in plaats van de gebruikelijke jaarlijkse monitoring. In verband met het aankomende Bulgaars voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie (eerste helft van 2018), heeft de Commissie besloten de behandeling van de CVM-rapportages met enkele maanden te vervroegen. Op deze wijze kunnen de rapporten nog worden besproken tijdens het huidige Estse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie.

De rapporten beschrijven de voortgang van de bij de toetreding van beide landen tot de Europese Unie in 2007 gemaakt afspraken over de noodzakelijke hervormingen van de rechtsstaat, de strijd tegen corruptie en – in het geval van Bulgarije – de strijd tegen georganiseerde misdaad. De voortgang wordt door de Commissie geanalyseerd op basis van twaalf aanbevelingen voor Roemenië, en zeventien aanbevelingen voor Bulgarije. Deze aanbevelingen moeten worden opgevolgd alvorens de respectievelijk vier en zes individuele ijkpunten kunnen worden afgesloten en het CVM kan worden beëindigd. Voor het opstellen van de rapporten heeft de Commissie, zoals elk jaar, nauw samengewerkt met de autoriteiten, het maatschappelijke middenveld en experts uit lidstaten.

De Commissie stelt vast dat er sinds de laatste rapportage in januari van dit jaar in beide landen weliswaar stappen vooruit zijn gezet, maar dat deze beperkt zijn geweest. De Commissie concludeert derhalve dat op dit moment door beide landen nog niet aan de ijkpunten is voldaan. Terugkijkend op de gehele periode van het CVM sinds 2007 en de bereikte resultaten, is de Commissie van oordeel dat indien er sprake is van goede

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

samenwerking tussen de overheidsinstanties, voldoende politieke wil en het behoud van de geboekte resultaten, beide landen in de nabije toekomst zouden moeten kunnen voldoen aan de CVM-ijkpunten.

In deze brief zullen allereerst de analyse en conclusies van de Commissie per land worden beschreven. Dit wordt gevolgd door een appreciatie van het kabinet van de voortgang in beide landen. Tot slot volgt nadere informatie over de Nederlandse inzet bij de behandeling in Raadskader.

### CVM-rapportage Roemenië

Verwijzend naar haar rapport uit januari 2017 stelt de Commissie opnieuw vast dat Roemenië in de afgelopen tien jaar grote vooruitgang heeft geboekt bij het hervormen van het rechtsstelsel. Hierbij moet worden gedacht aan de oprichting van belangrijke juridische instanties, alsook nieuwe wetgeving op justitieel terrein. De Commissie benadrukt dat Roemenië het justitiestelsel diepgaand heeft hervormd. De twaalf aanbevelingen uit het rapport van begin dit jaar dienen om de laatste tekortkomingen aan te pakken. Doel is dat hiermee aan alle vier de ijkpunten kan worden voldaan en kan worden vastgesteld dat de hervormingen onomkeerbaar zijn en het CVM kan worden afgerond.

De Commissie stelt dat ten aanzien van vier van de twaalf aanbevelingen de afgelopen negen maanden vooruitgang is geboekt. Tegelijkertijd constateert de Commissie dat, als gevolg van de politieke situatie (twee regeringen sinds januari 2017), de voortgang de afgelopen negen maanden niet zo voorspoedig is gelopen als gehoopt. De Commissie doet hierbij op de toenemende spanning tussen parlement, regering en rechterlijke macht, die de samenwerking in hoge mate heeft bemoeilijkt. De inmiddels ingetrokken regeringsplannen om bepaalde vormen van corruptie te decriminaliseren, leidde eerder dit jaar tot grote maatschappelijke protesten. Eind augustus ontstond opnieuw controverse over voorstellen tot herziening van de justitiewetgeving, die de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht dreigden te ondermijnen. Het in twijfel trekken of het betwisten van de onafhankelijkheid van het justitiële apparaat, waaronder het Openbaar Ministerie, draagt volgens de Commissie niet bij aan het slagen van het hervormingsproces. De Commissie tekent hierbij aan dat de voorgestelde wetswijzigingen ook de vraag oproepen of de voortgang ten aanzien van de onafhankelijkheid van het justitieel apparaat, zoals in januari 2017 vastgesteld, wellicht opnieuw bezien moet worden. De Commissie benadrukt dat de mate waarin de regering en het parlement een open, transparant en constructief wetgevingsproces kunnen waarborgen, cruciaal is voor de houdbaarheid van de hervormingen. Hierbij zou Roemenië advies moeten inwinnen bij de Venetië Commissie. Tegenover de positieve bijdrage aan de hervormingen door de leden van de rechterlijke macht, staat volgens de Commissie de kritiek op de rechterlijke macht en gerechtelijke uitspraken. Dit blijft een problematisch onderdeel van het publieke debat in Roemenië. Acceptatie en eerbiediging van gerechtelijke uitspraken alsook rechters en openbaar aanklagers in staat te stellen hun werk te doen, zijn essentiële elementen voor het voldoen aan de CVM-ijkpunten.

De Commissie stelt dat op het gebied van justitiële hervormingen verder werk moet worden verricht. De afgelopen negen maanden is, zoals eerder opgemerkt, op onderdelen voortgang bereikt. Hierbij moet worden gedacht aan het aannemen van gedragscodes voor zowel parlement als regering, de herziening van het burgerlijk wetboek, de uitvoering van de strategie voor de ontwikkeling van het gerecht en de activiteiten van de nieuwe Hoge Raad voor de Magistratuur. Daarentegen plaatsen de genoemde politieke situatie en wetgevingsvoorstellen met mogelijk

nadelige impact op de reeds tot stand gekomen hervormingen, zoals bepaalde wijzigingen van het strafwetboek, verdere voortgang onder druk. Als potentiële oplossing voor het gebrek aan voorspelbaarheid en transparantie van het wetgevingsproces, verwijst de Commissie naar de dit najaar opgerichte bijzondere parlementaire commissie die tot doel heeft de dialoog tussen parlement, regering en de rechterlijke macht te faciliteren. Voor het verder bevorderen van handhaving van gerechtelijke uitspraken door de overheid, moeten binnen de overheidsdiensten procedures worden ontwikkeld voor consequente toepassing van uitspraken. Het in dit kader opgestelde actieplan uit 2016 moet verder worden aangevuld met concrete oplossingen en een gedetailleerd tijdschema.

Sinds het rapport van januari 2017 heeft het optreden van zowel regering als parlement tot zorg geleid bij de Commissie over de transparantie en de voorspelbaarheid van het wetgevingsproces. De Commissie waarschuwt voor een gebrek aan consultatie en publiek debat, waardoor bij nieuwe wetgeving onvoldoende rekening wordt gehouden met de belangen van de juridische sector en het maatschappelijk middenveld.

Volgens de Commissie is er significante vooruitgang geboekt ten aanzien van het integriteitsraamwerk en het nationaal agentschap voor integriteitsbewaking. Afgelopen juni is de database (PREVENT) voor het voorkomen van belangenconflicten bij aanbestedingsprocedures in gebruik genomen, met de eerste resultaten tot gevolg. Daarentegen wordt er volgens de Commissie door het parlement nog geen opvolging gegeven aan de rapportages van het agentschap. Ondanks de besluitvormingsregels en procedures voor het doorvoeren van gerechtelijke uitspraken die de bevindingen van de agentschap bevestigen, blijft het parlement een vertragende rol spelen bij de implementatie.

Wat betreft corruptiebestrijding op hoog niveau heeft de Commissie in januari aangegeven dat objectieve criteria moeten worden vastgesteld voor besluiten over de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid. Deze besluiten zouden ook goed gemotiveerd moeten worden. Dit zorgt ervoor dat onschendbaarheid niet ingezet wordt om aan onderzoek naar en vervolging voor corruptie te ontkomen. De Commissie juicht toe dat er aandacht is voor meer transparantie in de follow-up van verzoeken van het openbaar ministerie. Echter, de Commissie vindt dat het daar niet bij moet blijven maar acht extra inspanning noodzakelijk. De Commissie raadt Roemenië aan de Commissie van Venetië en de Groep van Staten tegen corruptie (GRECO) te benaderen voor ondersteuning op dit terrein. De Commissie geeft duidelijk aan dat het versmallen van de definitie van corruptie en maatregelen die de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie beperken, als stappen terug zullen worden beschouwd. Tevens stelt de Commissie aanvullende aanbevelingen gericht op corruptiebestrijding in het vooruitzicht indien de omstandigheden daarom vragen.

Het bestrijden van corruptie op alle niveaus vereist volgens de Commissie meer aandacht. De strategie voor corruptiebestrijding biedt daarvoor handvatten. Het is positief dat veel overheidsinstellingen deelnemen aan de corruptiebestrijdingsstrategie. De Commissie benadrukt in het rapport dat nu het moment is aangebroken voor politieke steun van regering en decentrale overheden voor de corruptiebestrijdingsstrategie. De Commissie constateert bijvoorbeeld dat beide kamers van het Parlement, hoewel daartoe opgeroepen, nog geen steunverklaring voor de corruptiebestrijdingsstrategie hebben aangenomen. Ten behoeve van corruptiebestrijding moeten meer tijd en middelen worden vrij gemaakt, aldus de Commissie. Daarnaast bestaat er zorg of de preventie van corruptie voldoende politieke prioriteit krijgt. Een positieve ontwikkeling op dit

terrein is het feit dat het nationaal agentschap voor het beheer van in beslaggenomen vermogensbestanddelen volledig operationeel is. Niettemin acht de Commissie verdere inspanningen noodzakelijk.

Terugkijkend op de periode sinds het laatste rapport oordeelt de Commissie dat er weliswaar enige vooruitgang is geboekt, maar dat het hervormingsproces aan kracht heeft ingeboet in Roemenië. Ook concludeert de Commissie dat het risico bestaat dat zaken die in het CVM-rapport van januari 2017 als afgerond zijn beschouwd, door de stagnatie opnieuw moeten worden bekeken. Voor de Commissie is de ondermijning van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht een blijvend element van zorg. De Commissie concludeert dat op dit moment geen van de ijkpunten in voldoende mate is vervuld. Desondanks is zij van oordeel dat Roemenië in staat moet worden geacht aan de nog openstaande aanbevelingen en daarmee aan de CVM-ijkpunten te voldoen. De Commissie voorziet dat indien er bereidheid is tot loyale samenwerking tussen de staatsinstellingen, en krachtige politieke sturing aanwezig is om hetgeen in het hervormingsproces is bereikt (inclusief de borging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht) vast te houden, Roemenië in staat moet zijn om in de nabije toekomst aan de nog openstaande CVM-verplichtingen te voldoen.

#### CVM-rapportage Bulgarije

De Commissie toont zich voorzichtig optimistisch over de hervatting van de hervormingen door de nieuw aangetreden regering. De vaart die de nieuwe regering zet achter wetgevingsinitiatieven wordt positief beoordeeld, temeer omdat de Commissie in januari nog stelde dat politieke instabiliteit een belangrijk obstakel vormde voor hervormingen. In algemene zin pleit de Commissie voor inclusieve wetgevingsprocessen zodat er voldoende ruimte is voor publieke consultatie en betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld. Voorbeeld waar dit niet goed is gelopen, is volgens de Commissie de in het parlement gepresenteerde pakket voorstellen voor verandering van de wet inzake het justitiële stelsel in juli van dit jaar. De amendementen, die zonder consultatie werden opgesteld, hebben geleid tot veel kritiek bij zowel de rechterlijke macht als het maatschappelijk middenveld. Zij werden door stakeholders gezien als aanval op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Hoewel een deel van de amendementen is ingetrokken, benadrukt de Commissie dat voor onomkeerbare en geloofwaardige justitiële hervormingen Bulgarije moet zorgen voor wederzijds vertrouwen en samenwerking tussen de instellingen. Daarnaast is het van belang het tempo van de hervormingen op te voeren, zonder dat dit leidt tot het omzeilen van consultatieprocedures.

Volgens de Commissie is op vier van de zeventien aanbevelingen gericht op hervormingen van de rechtsstaat, bestrijding van corruptie en de georganiseerde misdaad voortgang bereikt, met echte voortgang op het gebied van juridische onafhankelijkheid.

De pas verkozen Hoge Raad van Justitie (HRJ) beschouwt de Commissie als significante vooruitgang. Hoewel de Commissie zich bewust is van de kritiek dat de uitkomst bij voorbaat vast stond en er onvoldoende ruimte was voor andere overwegingen, toont de verkiezing volgens de Commissie de waarde aan van het in 2016 ingevoerde wetgevingskader. De Commissie raadt Bulgarije het in oktober verschenen advies van de Commissie van Venetië mee te nemen bij het verbeteren van de werking van de inspectie en disciplinaire maatregelen. Het *track-record* voor transparante benoemingen op basis van merites in vooraanstaande gerechtelijke functies evenals het verbeteren van het functioneren van de HRJ vereisen meer aandacht.

Ter verbetering van het wettelijk kader heeft Bulgarije het wetboek van strafvordering en het wetboek van strafrecht aangepast met als doel procedures te stroomlijnen. De korte parlementaire behandeling van de amendementen leidde ertoe dat een enkele mogelijke bezwaren niet werden geadresseerd. De korte termijn die werd gesteld voor de uitvoering van de wijziging, heeft geleid tot organisatorische problemen. De Commissie benadrukt nogmaals dat soortgelijke aanpassingen, die verstreckende gevolgen kunnen hebben, goed voorbereid moeten worden door een goede analyse van de juridische implicaties en benodigde middelen. De Commissie van Venetië heeft daarnaast haar zorg uitgesproken over de wijzigingen van het wetboek van strafvordering, waardoor er een nieuwe mogelijkheid lijkt te zijn ontstaan om rechters uit hun functie te ontheffen. De Commissie raadt Bulgarije aan om bij de nog in voorbereiding zijnde wetgevingsvoorstellen te streven naar transparantie, open debat en raadpleging van relevante belanghebbenden om zo tot succesvolle uitvoering van de hervormingen te komen. Op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel constateert de Commissie dat Bulgarije stappen zet. De Bulgaarse regering heeft toegezegd voortgangsrapporten te publiceren over het implementatieproces van de strategie voor justitiële hervormingen uit 2014. Deze publicaties zouden volgens de Commissie de basis kunnen vormen voor de dialoog tussen de HRJ en de rechterlijke macht over op welke maatregelen en doelstellingen de hervormingen zouden moeten richten tot aan 2020. Naar aanleiding van de onafhankelijke analyse en aanbevelingen, door een missie van de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen (SRSS) van de Commissie in 2016, heeft Bulgarije een routekaart opgesteld. De Commissie stelt echter vast dat weinig vooruitgang wordt geboekt in de opvolging van de initiatieven. Dit omdat plannen, routekaarten en analyses ofwel nog niet zijn voltooid of nog vertaald moeten worden in concrete maatregelen.

In januari concludeerde de Commissie dat in de afgelopen tien jaar op het terrein van corruptiebestrijding het minst voortgang is geboekt. In de strijd tegen corruptie, zowel op hoog als op laag niveau, heeft Bulgarije stappen gezet in het uitwerken van de anti-corruptie strategie uit 2015. Dit najaar heeft de regering verschillende wetsvoorstellen gericht op corruptiebestrijding aan het parlement voorgelegd, waaronder de herziening van het wetgevende kader voor de nationale strategie voor corruptiebestrijding en de daarmee samenhangende oprichting van een corruptiebestrijdingsagentschap. Na goedkeuring zal het corruptiebestrijdingsagentschap worden opgezet. Daarbij onderstreept de Commissie dat voor het publieke vertrouwen in dit agentschap van groot belang is dat de benoemingsprocedure van de leiding van dit corruptiebestrijdingsagentschap zo transparant mogelijk geschiedt. De Commissie verwijst ook naar de analyse uitgevoerd door de openbaar aanklager op basis van een streekproef uit bestaande anti-corruptiezaken om opsporingen en vervolgingen in de toekomst te kunnen verbeteren. Daarnaast ontwikkelt het Hof van Cassatie een monitoringsmechanisme om de behandeling van corruptiezaken te volgen. De Commissie constateert dat Bulgarije verdere maatregelen heeft getroffen, maar dat de belangrijke initiatieven voor het bestrijden van corruptie nog niet zijn opgepakt. Ook benadrukt de Commissie dat Bulgarije een trackrecord moet opbouwen ten aanzien van effectief onderzoek, opsporing en vervolging van corruptie.

Op het gebied van de aanpak van georganiseerde criminaliteit herhaalt de Commissie dat deze steeds minder openlijk gewelddadig is geworden en minder een bedreiging vormt voor de stabiliteit van de samenleving. De Commissie maakt zich zorgen over overheveling van de bevoegdheid in zaken op hoog niveau naar de gespecialiseerde rechtbank en roept Bulgarije op ervoor te zorgen dat dit geen nadelige doorwerking heeft op

de reeds behaalde voortgang in de bestrijding van georganiseerde misdaad.

De Commissie concludeert dat na de vertraging in de implementatie van hervormingen als gevolg van politieke onrust, het hervormingsproces inmiddels weer momentum heeft gekregen. Echter definitieve resultaten moeten nog zichtbaar moeten worden, m.n. op die terreinen waar wetgevende hervormingen en overheidsoptreden noodzakelijk zijn, zoals bijvoorbeeld op het terrein van corruptiebestrijding. Op justitieel gebied zijn belangrijke stappen gezet, zoals de verkiezing van een nieuwe HRJ. De impact van deze stappen moet echter zichtbaar worden in de komende periode. De Commissie constateert niettemin dat aan geen van de zes ijkpunten op dit moment is voldaan. Echter de Commissie blijft van oordeel dat Bulgarije in de nabije toekomst in staat zou moeten zijn aan de nog openstaande CVM-aanbevelingen te voldoen als hiervoor krachtige politieke sturing en overtuiging bestaat hervormingen door te voeren en aan de resterende aanbevelingen te voldoen. De Commissie zal eind 2018 verdere voortgang opnieuw beoordelen.

### **Appreciatie en behandeling van rapporten in Raadskader**

Het kabinet onderschrijft het belang van het CVM-mechanisme als instrument voor het versterken van het rechtsstaat alsook voor de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad.

Nederland onderschrijft de constatering van de Commissie dat het werk nog niet af is. Beide landen hebben op enkele aanbevelingen vooruitgang geboekt, maar deze voortgang is in beide landen beperkt. Tot op heden kan de Commissie dan ook niet concluderen dat Roemenië of Bulgarije volledig aan de vier respectievelijk zes CVM-ijkpunten hebben voldaan.

Met betrekking tot het CVM-rapport Roemenië bevestigen eigen bevindingen het beeld van de Commissie dat sinds het januari-rapport weinig stappen zijn gezet en het momentum van de hervormingen in 2017 is afgenomen. Op de twaalf aanbevelingen is slechts beperkt vooruitgang geboekt. En van de voortgang die is geboekt, moet in veel gevallen nog blijken of deze onomkeerbaar is. Bovendien signaleert de Commissie het risico op stagnatie en zelfs achteruitgang. Gelet op dit beeld blijft voor Nederland het CVM nodig als instrument voor versterking van de rechtsstaat in Roemenië. Hierbij is het van belang dat aan de ijkpunten wordt voldaan, een track record wordt opgebouwd en de doorgevoerde hervormingen als onomkeerbaar kunnen worden beschouwd.

Ten aanzien van Bulgarije concludeert het kabinet dat sinds het vorige CVM-rapport in Bulgarije niet gesproken kan worden van een nieuw momentum voor hervorming. Nederland ziet een gemengd beeld van enerzijds beperkte voortgang en anderzijds stagnatie. Het risico bestaat zelfs op achteruitgang in het hervormingsproces. Op de pijnpunten als de anti-corruptie wetgeving of het anti-corruptie agentschap, belangrijke onderdelen van een goed functionerende overheid en rechtsstaat, zijn zeer beperkte resultaten bereikt. Ook is er vooralsnog marginaal sprake van voortgang ten aanzien van werkelijke hervorming van het kantoor van de Openbaar Aanklager. De in het vorige CVM-rapport geuite zorgen over het mediaklimaat, de rol van de procureur generaal en de afwezigheid van een trackrecord van eindvonnissen in corruptiezaken zijn nog niet weggenomen. Gelet op dit beeld geldt voor Nederland dat het CVM ook in Bulgarije nodig blijft als instrument voor versterking van de rechtsstaat. Alvorens het CVM als afgerond kan worden beschouwd, moet in Nederlandse optiek aan de ijkpunten zijn voldaan, een *trackrecord* zijn

opgebouwd, inclusief afgehandelde *high level* corruptiezaken eindigend in een eindvonnis, en de doorgevoerde hervormingen onomkeerbaar zijn. Naar verwachting zal de Raad Algemene Zaken in december Raadsconclusies aannemen over de bevindingen en aanbevelingen van de CVM-rapporten. Het kabinet streeft ernaar in de Raadsconclusies een verwijzing op te nemen naar de fundamentele waarden en principes van de EU. Het CVM vervult daarin een belangrijke rol door bij te dragen aan rechtsstaathervorming en daarmee aan het vertrouwen dat burgers en bedrijven kunnen hebben in het functioneren van de EU en LS. Daarnaast dienen de Raadsconclusies een weerspiegeling te zijn van de geconstateerde voortgang en tekortkomingen. Voorts moeten de conclusies Roemenië en Bulgarije aansporen te komen tot opvolging van de aanbevelingen om uiteindelijk aan de ijkpunten te voldoen. Het kabinet constateert dat de Commissie, anders dan in de CVM-rapportages is opgenomen, in o.a. de media heeft aangegeven te streven naar het afronden van het CVM-mechanisme voor het einde van haar ambtsperiode. Voor het kabinet geldt dat dit alleen gesteund kan worden als alle ijkpunten van het CVM zijn gehaald

De Commissie is voornemens om de volgende CVM-rapportage voor het einde van 2018 uit te brengen, zodat de behandeling kan plaatsvinden voordat Roemenië het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in de eerste helft van 2019 overneemt.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H. Zijlstra