



Brussel, 27.1.2016
COM(2016) 41 final

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

**over de vooruitgang in Roemenië met betrekking tot het mechanisme voor
samenwerking en toetsing**

{SWD(2016) 16 final}

1. INLEIDING

Het mechanisme voor samenwerking en toetsing is opgericht bij de toetreding van Roemenië tot de Europese Unie in 2007¹. Er werd afgesproken dat Roemenië inspanningen moet blijven leveren op essentiële beleidsterreinen om de tekortkomingen op het vlak van justitiële hervorming en corruptiebestrijding weg te werken. Sedertdien is in de verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing de vooruitgang in kaart gebracht die Roemenië heeft geboekt, waarbij ernaar gestreefd werd om met specifieke aanbevelingen de inspanningen van de Roemeense autoriteiten doelgericht te maken.

De hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie blijven van dermate groot belang voor de Roemeense samenleving dat er grootschalige demonstraties voor worden gehouden, en verdere ondersteuning van de versterking van de hervorming blijft nodig zodat de vooruitgang onomkeerbaar is. Het samenwerkings- en toetsingsmechanisme blijft een belangrijke rol spelen in Roemenië als motor van de hervorming en een stimulans om de consistentie bij het behalen van resultaten te bewaren. De conclusies van de Commissie en de in het kader van mechanisme voor samenwerking en toetsing gebruikte methoden hebben steeds kunnen rekenen op sterke steun van de Raad², waarbij zij ook gebaat waren bij de samenwerking met en de inbreng van talrijke lidstaten.

In het verslag van de Commissie over het samenwerkings- en toetsingsmechanisme van 2015 werden een aantal gebieden opgesomd waarin gestage en duurzaam lijkende vooruitgang was geboekt, met name via maatregelen die zijn getroffen door de toonaangevende rechtshandavings- en integriteitsbewakingsinstanties om corruptie op hoog niveau aan te pakken en het groter professionalisme in het gerecht in het algemeen. Tegelijkertijd blijkt uit het verslag dat het gevoel sterk aanwezig blijft dat deze vooruitgang geconsolideerd moet worden en verder moet worden verzekerd; er blijven immers nog talrijke juridische kwesties onopgelost en twijfels over de politieke eensgezindheid over de hervorming. De Raad concludeerde eveneens dat niet-aflatend politiek engagement voor duurzame hervormingen en eerbiediging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht essentieel zijn voor het verzekeren van de duurzaamheid van de lopende ontwikkelingen in de richting van de doelstellingen van het samenwerkings- en toetsingsmechanisme³.

Bij de beoordeling van de mate waarin de hervormingen in Roemenië ingang hebben gevonden, komen beide tendensen in dit verslag aan de orde. Het verslag is het resultaat van een zorgvuldige analyse van de Commissie, waarbij zij gebruik maakt van nauwe samenwerking met de Roemeense autoriteiten en van de inbreng van het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden. In het verslag wordt ook gekeken naar een aantal belangrijke proeven in 2016 die de duurzaamheid moeten aantonen. De duurzame vooruitgang is een van de voorwaarden om aan te tonen dat een mechanisme als het samenwerkings- en toetsingsmechanisme niet langer noodzakelijk is. De Commissie heeft aan deze aspecten bijzondere aandacht besteed en blijft Roemenië steunen bij het bereiken van de doelstellingen van het samenwerkings- en toetsingsmechanisme. Via de Europese structuur- en investeringsfondsen krijgt Roemenië al steun op allerlei gebieden⁴. Daarnaast heeft de

¹ Conclusies van de Raad van Ministers, 17 oktober 2006 (13339/06); Beschikking van de Commissie tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie, 13 december 2006 (C(2006) 6569 definitief).

² http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm.

³ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7281-2015-INIT/en/pdf>

⁴ In de periode 2007-2013 voerde Roemenië een aantal projecten uit op het vlak van corruptiebestrijding en hervorming van het justitiële stelsel. De totale financiering uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) bedraagt

Commissie in 2015 de ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen (SRSS) opgericht, die de EU-lidstaten technische ondersteuning moet bieden bij hervormingsinspanningen op uiteenlopende gebieden. De Commissie spoort Roemenië aan ten volle gebruik te maken van de geboden mogelijkheden.

2. STAND VAN HET HERVORMINGSPROCES IN ROEMENIË

2.1. De onafhankelijkheid van het gerecht

Benoemingen

In recente verslagen over de ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen werd gewezen op de rol die de toonaangevende instellingen van de magistratuur - het Hoge Hof van Cassatie, het openbaar ministerie en het nationale directoraat voor corruptiebestrijding, en de Hoge Raad voor de Magistratuur - spelen bij de opbouw van geloofwaardigheid en professionaliteit van het gerecht door goede resultaten te boeken. De leiding van deze instellingen heeft hierin duidelijk een grote rol gespeeld, ook al werd zij daar soms zwaar persoonlijk om bekritiseerd. Er werd dan ook nadruk gelegd op transparante selectieprocedures op basis van verdienste⁵ om zo tot krachtig leiderschap te komen, politieke inmenging bij hoge benoemingen te voorkomen en de onafhankelijkheid van het gerecht te ondersteunen.

In het verslag van 2015 wordt de benoeming van een nieuwe hoofdaanklager voor het directoraat voor onderzoek naar georganiseerde misdaad en terrorisme (DIICOT) een belangrijke testcase genoemd⁶. De procedure werd met weinig controverse afgerond: zij verliep op meer transparante en voorspelbare wijze (publicatie van de vacature, openbare criteria, publicatie van de namen van de kandidaten) en met duidelijke samenwerking tussen de minister van Justitie (verantwoordelijk voor het kiezen van de kandidaat) en de Hoge Raad voor de Magistratuur. Deze benoeming was dan ook een goed voorbeeld van hoe duidelijke en krachtige procedures, waarbij de belangrijkste overheden worden betrokken, bepalend kunnen zijn voor een geloofwaardige benoemingsprocedure (daarnaast moeten procedures ook bestand zijn tegen een situatie waarin de belangrijke overheden het niet met elkaar eens zijn⁷).

In 2016 zullen een aantal benoemingen op sleutelposities worden doorgevoerd en zullen zowel het proces als de resultaten ervan het vermogen van het gerecht op de proef stellen om vast te

EUR 16 miljoen. De voornaamste begunstigden waren de ministerie van Openbaar Bestuur, Justitie, Onderwijs en Gezondheid. Middelen uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (ERDF) werden geïnvesteerd in projecten voor integriteitsbewaking (met inbegrip van het systeem voor controle vooraf, PREVENT) en de capaciteit van het agentschap voor overheidsopdrachten, voor een bedrag van ongeveer EUR 15 miljoen. In de periode 2014-2020 zal via het programma voor administratieve capaciteit (ESF) ongeveer EUR 103 miljoen worden verstrekt voor projecten voor de hervorming van het justitiële stelsel, waaronder EUR 35 miljoen specifiek voor corruptiebestrijding en hetzelfde bedrag ter ondersteuning van verbeteringen op het vlak van overheidsopdrachten. EUR 15 miljoen uit het ERDF wordt geïnvesteerd in capaciteitsopbouw en technische bijstand voor overheidsopdrachten, in preventie van fraude voor beheersautoriteiten en in de dienst fraudebestrijding (DLAF).

⁵ COM(2015) 35 final. COM(2014) 37 final. COM(2013) 47 final. COM(2012) 410 final.

⁶ De voormalige hoofdaanklager van DIICOT zit in preventieve hechtenis op beschuldiging van corruptie, waardoor het duidelijk is dat integriteitskwesaties aan de oppervlakte moeten komen.

⁷ De benoemingen van de leidinggevenden in het openbaar ministerie in 2012-2013 gaven aanleiding tot controverse.

houden aan de hervormingen in tijden van verandering⁸. Voor de posten van zowel de voorzitter van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie als de openbare aanklager en de hoofdaanklager van DIICOT zijn duidelijke, openbare en vooraf vastgelegde procedures nodig⁹.

Op langere termijn moet een sterker en onafhankelijker systeem voor de benoeming van aanklagers in de wet worden ingeschreven: er bestaan geen wetgevende criteria om het hoogste niveau van professionaliteit en integriteit te waarborgen, en de huidige procedure bevat een sterk politiek aspect omdat de minister van Justitie een grote rol speelt. In het verleden ontstond vaak controverse over benoemingen en was er duidelijk sprake van politieke inmenging. Met richtsnoeren van de Raad van Europa moeten de minister van Justitie en de Hoge Raad voor de Magistratuur het debat kunnen leiden over de vraag of de uiteindelijke beslissing nog steeds door een minister moet worden genomen¹⁰, met name voor benoemingen op niveaus onder dat van het topmanagement van instellingen.

Respect voor de rechters en de rechtsgang

De geslaagde vervolging en veroordeling van meerdere vooraanstaande politici in Roemenië voor corruptie op hoog niveau toont aan dat de onderliggende tendens van onafhankelijkheid van het gerecht positief is en dat geen enkele misdadiger buiten het bereik van het gerecht blijft. Er kwam echter ook reactie op deze tendens: er blijft veel kritiek op magistraten door politici en in de media, en gebrek aan respect voor rechterlijke beslissingen¹¹. Dit jaar was er een toename van de verzoeken om de onafhankelijkheid van het gerecht te verdedigen, na de aanvallen in de media en door politici onder wie de eerste minister en de voorzitter van de Senaat¹². Er waren ook nog steeds gevallen waarin rechters van het Grondwettelijk Hof onder druk werden gezet¹³. In het verslag 2015 werd opgemerkt dat er na de presidentsverkiezing een verschuiving richting een meer verantwoorde aanpak leek plaats te vinden. Deze indruk verdween echter in het voorjaar, met name nadat het nationale directoraat voor corruptiebestrijding een onderzoek opende naar de eerste minister. Er werd persoonlijke kritiek geuit op zowel het hoofd van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding als dat van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie¹⁴.

De Hoge Raad voor de Magistratuur en de justitiële inspectie verdedigden ook in 2016 de onafhankelijkheid van het gerecht en de beroepsreputatie, de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van magistraten¹⁵. De Hoge Raad voor de Magistratuur kreeg nog meerdere meldingen van aanvallen in de media en door politici en heeft daardoor heel wat kritische

⁸ Procureur-generaal en hoofdaanklager van de Directie voor corruptiebestrijding: mei 2016; voorzitter van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie: september 2016; Hoge Raad voor de Magistratuur: verkiezingen in het laatste kwartaal van 2016.

⁹ De benoemingsprocedure voor de hoofdaanklager van DIICOT is eveneens van toepassing voor alle aanklagers en hun substituten, met inbegrip van de afdelingshoofden van het openbaar ministerie en de directie voor corruptiebestrijding. De minister van Justitie moet dit jaar in totaal 15 aanklagers kiezen.

¹⁰ De Commissie van Venetië heeft specifiek op dit gebied gestreefd naar het juiste evenwicht (zie technisch verslag, punt 2.1., blz. 6-8).

¹¹ Zoals ook in eerdere verslagen vermeld: COM(2013) 47 final, blz. 4; COM(2014) 37 final, blz. 3; COM(2015) 35 final, blz. 2;

¹² Technisch verslag, punt 2.1., blz. 5.

¹³ Bijvoorbeeld in een nog lopende zaak over de manier waarop het Grondwettelijk Hof een besluit nam over de organisatie van het referendum in 2012 over de afzetting van de toenmalige Roemeense president. Technisch verslag, punt 2.1., blz. 5.

¹⁴ Bijvoorbeeld: in een open brief aan de president van Roemenië verwijst de voorzitter van de Senaat naar een zaak waarin een persoon in eerste aanleg werd vrijgesproken maar zes maanden in preventieve hechtenis zat, en verzoekt hij om herroeping van de voorzitter van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie en van de hoofdaanklager. Technisch verslag, punt 2.1., blz. 5.

¹⁵ Technisch verslag, punt 2.1., blz. 5-6.

conclusies moeten afleveren. De Hoge Raad voor de Magistratuur kan echter niet garanderen dat zijn persberichten evenveel aandacht krijgen als de oorspronkelijke kritiek en biedt, naast deze morele steun, geen financiële steun of rechtsbijstand aan de magistraten die eerherstel zoeken in de rechtbank.

De parlementaire overheden spelen ook een rol bij de controle van de commentaren van parlementsleden. De Commissie deed vorig jaar de aanbeveling "*ervoor te zorgen dat de gedragscode voor parlementsleden duidelijke bepalingen bevat zodat de parlementsleden en de parlementaire procedure de onafhankelijkheid van het gerecht eerbiedigen*"¹⁶. Deze aanbeveling werd niet opgevolgd. Er werd ook in aangehaald dat het debat over de mogelijke grondwetswijzigingen een opportuniteit kon zijn om de onafhankelijkheid van het gerecht in de Grondwet te verankeren.

Het Grondwettelijk Hof en respect voor uitspraken van de rechtbank

Het Grondwettelijk Hof speelt een belangrijke rol voor de rechtsstaat en bij de consolidering van een onafhankelijk rechtstelsel. Bij de vonnissen van het Hof in 2015 waren onder andere 24 besluiten over de bepalingen van het nieuwe strafwetboek en het wetboek van strafvordering, en een aantal belangrijke vonnissen in verband met de machtsverhoudingen en de eerbiediging van de grondrechten. Het ging daarbij onder meer om een conflict tussen de Senaat en het gerecht over een verzoek om preventieve hechtenis¹⁷. Met veel besluiten van het Hof over de strafwetboeken wordt gestreefd naar meer respect voor eerlijke processen en rechten voor de partijen, in overeenstemming met de jurisprudentie van het EVRM. Hoewel rechters en aanklagers hun praktijk snel moesten aanpassen aan de besluiten van het Grondwettelijk Hof is de algemene indruk toch dat dergelijke besluiten de rechtszekerheid en de rechten van de partijen verbeteren. Ook de besluiten van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie over de interpretatie van de wet spelen een belangrijke rol bij de institutionele machtsverhoudingen¹⁸.

2.2. Hervorming van het justitiële stelsel

Nieuwe wetboeken

Het nieuwe strafwetboek en het nieuwe wetboek van strafvordering traden op 1 januari 2014 in werking. In het verslag 2015 werd uitgekeken naar een stabiele wetgevende omgeving voor de nieuwe wetboeken, een duidelijke doelstelling voor de goed te keuren wetboeken. Bijna twee jaar later lijkt deze stabiliteit nog geen stap dichterbij.

Een blijvende destabiliserende factor zijn de parlementaire werkzaamheden over wetboeken. Sommige amendementen zijn onvermijdelijk en in samenspraak met het gerecht heeft de regering amendementen ingediend om problemen aan te pakken die vanaf het voorjaar van 2014 werden vastgesteld. Het parlement heeft deze amendementen echter nog niet goedgekeurd. Tegelijk besteedde het parlement ook aandacht aan een aantal amendementen waarover controverse ontstond. Op de amendementen kwam kritiek van de gerechtelijke autoriteiten, het maatschappelijk middenveld en de lidstaten omdat zij de strijd tegen corruptie zouden schaden en de capaciteit om te vervolgen en te bestraffen van de wetshandhavingsinstanties en rechtbanken zouden verminderen. Een aantal van die amendementen kan worden beschouwd als eigenzinnig, maar andere werden in een van de kamers van het parlement goedgekeurd en kregen een dringende behandeling terwijl amendementen van het ministerie van Justitie moesten wachten. Met sommige amendementen

¹⁶ COM(2015) 35 final, blz. 13; COM(2014) 37 final.

¹⁷ Technisch verslag, punt 2.1., blz. 4.

¹⁸ Bijvoorbeeld besluiten over de vraag of dokters in openbare ziekenhuizen ambtenaren zijn. Technisch verslag, punt 2.1., blz. 4.

van vorig jaar werden de amendementen die in december 2013 werden goedgekeurd, herroepen, maar in tegenstelling tot eerder, werden die amendementen niet door de wetgever goedgekeurd¹⁹. Alle amendementen moeten opnieuw door de Kamer van Afgevaardigden als besluitvormende kamer worden beoordeeld. De bespreking is na het zomerreces nog niet hervat maar er worden wel steeds nieuwe amendementen voorgelegd, zodat de onzekerheid blijft voortduren. Het parlement moet de toestand oplossen door de mening van de gerechtelijke autoriteiten te respecteren²⁰.

Een aantal vonnissen van het Grondwettelijk Hof brachten belangrijke kwesties naar boven over de wetboeken en de noodzakelijke amendementen. Het betrof een aantal fundamentele kwesties in de nieuwe wetboeken, zoals de idee dat een prejudiciële procedure om de technische aspecten in een zaak op te lossen, plaats kan vinden zonder dat de partijen daarbij aanwezig zijn. Hoewel het gerecht en de regering dit meteen in de praktijk hebben gebracht of amendementen hebben voorgesteld, blijft de rechtsonzekerheid bestaan zolang de amendementen nog in het parlement worden behandeld.

Tegelijk met deze besprekingen over het wettelijke kader werd er gewerkt aan de tenuitvoerlegging van de goedgekeurde wetboeken. De algemene indruk is dat rechters en aanklagers tevreden zijn over het nieuwe wettelijke kader en dat de rechtshandavingsinstanties, rechters en aanklagers, en griffiers, zich zijn blijven inzetten om de hervorming te doen slagen.

Het Hoge Hof van Cassatie en Justitie, de openbare aanklager, de Hoge Raad voor de Magistratuur, het nationale instituut voor de magistratuur en het ministerie van Justitie hebben allemaal specifieke inspanningen geleverd om intensieve ondersteuning te bieden aan de rechtbanken en parketten om de overgang te vergemakkelijken en de hindernissen weg te werken²¹. De minister van Justitie bleef stappen zetten om het aantal posten te verhogen, met name voor griffiers en onderzoekers. Deze inspanningen werden eveneens ondersteund door de doorgedreven opleidingsprogramma's van het nationale instituut voor de magistratuur en de nationale school voor griffiers.

Dit geldt in het algemeen ook voor de tenuitvoerlegging van de burgerlijke wetboeken, waar de overgangsperiode die nodig was voor de afhandeling van zaken van vóór de nieuwe wetboeken in combinatie met nieuwe zaken, nu is afgerond. Er zijn bewijzen dat de doelstelling om op efficiëntere wijze recht te bieden, is bereikt²². De logistieke regelingen die nodig waren om de bepalingen uit te voeren en op 1 januari 2016 in werking moesten treden, hebben vertraging²³: minder dan een kwart is klaar. Het gevolg is dat de inwerkingtreding van deze aspecten van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering met een jaar is uitgesteld. Er zal een duidelijk plan moeten zijn en worden uitgevoerd om verder uitstel te voorkomen.

Consistentie van de jurisprudentie

Overeenkomstig zijn grondwettelijke rol is het Hoge Hof van Cassatie en Justitie in de eerste plaats verantwoordelijk voor de ontwikkeling van consistente jurisprudentie en de handhaving van een uniforme interpretatie van recht en praktijk. Dit is een steeds belangrijker aspect van

¹⁹ Op de amendementen die in december 2013 door het parlement werden goedgekeurd, kwam kritiek van de gerechtelijke autoriteiten en de internationale gemeenschap, omdat zij ertoe zouden leiden dat parlementsleden niet meer onder de toepassingsfeer zouden vallen van de wetgeving inzake corruptiemisdrijven als het aannemen van smeergeld, ongeoorloofde beïnvloeding en machtsmisbruik (zie COM(2014) 37, blz. 10-11).

²⁰ Technisch verslag, punt 2.2., blz. 10.

²¹ Technisch verslag, punt 2.2., blz. 10.

²² Technisch verslag, punt 2.2., blz. 12.

²³ Er moeten met name ruimtes ter beschikking zijn om zaken in de raadkamer op te lossen.

het werk van het Hoge Hof, dat wordt getriggerd door welbepaalde wettelijke mechanismen maar ook wordt aangemoedigd door managementactiviteiten als vergaderingen en besprekingen op nationaal niveau met vertegenwoordigers van hoven van beroep, de Hoge Raad voor de Magistratuur en het Nationaal Instituut voor de Magistratuur. Tijdens dergelijke vergaderingen wordt gesproken over kwesties waar verschillende interpretaties over bestaan en worden gezamenlijke oplossingen meegedeeld aan alle rechtbanken via richtsnoeren.

Het Hoge Hof beschikt over twee wetgevingsmechanismes om samenhangende jurisprudentie te ontwikkelen en een eenvormige interpretatie te verschaffen: de prejudiciële beslissing en het beroep in het belang van de wet. Het aantal verzoeken om prejudiciële beslissingen blijft toenemen en het Hoge Hof van Cassatie en Justitie besteedt een groter deel van zijn werk aan het oplossen van prejudiciële vragen²⁴. Dit doet vermoeden dat het mechanisme goed werkt en dat de rechters in de lagere rechtbanken er gebruik van maken. Het beroep in het belang van de wet levert eveneens een belangrijke bijdrage aan de uniformisering²⁵. Om onduidelijke bepalingen in de nieuwe wetboeken op te lossen moet het gebruik van de prejudiciële beslissing worden aangemoedigd.

Ondanks alle maatregelen en tekenen van een cultuuromslag ten gunste van consistentie, worden nog vaak inconsistente vonnissen gerapporteerd. Sommige kwesties met betrekking tot de nieuwe wetboeken zullen mettertijd opgelost raken maar voor andere, meer structurele problemen is er meer aandacht nodig van rechtbankbeheerders en magistraten, net als voortdurende opleiding, ook voor advocaten.

Ten slotte was er in de verslagen de aanbeveling voor een online, openbare en doorzoekbare toegang tot alle vonnissen, als hulpmiddel voor magistraten en alle partijen om te verwijzen naar soortgelijke zaken en vonnissen²⁶. Een project (om alle vonnissen online te publiceren, waarover jaren werd gesproken) is uiteindelijk verwezenlijkt.

Strategie voor de ontwikkeling van het gerecht (2015-2020)

Het actieplan 2015-2020 voor de tenuitvoerlegging van de strategie is bijna voltooid en de belanghebbenden zijn geraadpleegd. Alle belangrijke actoren moeten zich dit actieplan eigen maken als het een operationeel instrument moet worden: het proces om tot het actieplan te komen heeft lang geduurd, en er moet een nieuwe dynamiek komen. Het is bijvoorbeeld belangrijk om duidelijk te maken in welke mate de nieuwe Hoge Raad voor de Magistratuur dit als een blauwdruk ziet voor zijn eigen optreden.

Meer in het algemeen de verkiezingen voor de nieuwe Hoge Raad voor de Magistratuur de hervormingen een nieuwe dynamiek geven²⁷. Zelfs als sommige leden van de huidige Raad op post blijven, is het van belang dat de nieuwe Raad een duidelijk gezamenlijke filosofie heeft op basis van een nieuw programma. Van kandidaten mag een duidelijke visie worden verwacht op hoe zij hun rol zien, en zij mogen worden afgerekend op de resultaten - de verkiezingen moeten de kandidaten de mogelijkheid bieden te debatteren over de toekomst

²⁴ In strafzaken werden in 2015 35 prejudiciële vragen ingediend en 33 opgelost, tegenover 31 ingediend en 28 opgelost in 2014. In burger- en administratieve zaken is er een enorme toename: er werden in 2015 51 prejudiciële vragen ingediend en 47 opgelost, tegenover 17 ingediend en 13 opgelost in 2014.

²⁵ In 2015 werd 18 keer beroep aangetekend en werden 19 zaken geregeld in burgerzaken; in strafzaken werd 6 keer beroep aangetekend en werden 7 zaken geregeld. In tegenstelling tot prejudiciële beslissingen kan dit mechanisme ook worden gebruikt voor procedurekwesties.

²⁶ COM(2014) 37, blz. 13

²⁷ De verkiezingen voor de Raad zijn gepland voor het najaar van 2016, zodat de nieuwe Raad in januari 2017 aan de slag kan. Het is niet duidelijk of bij de verkiezingen alle leden worden vervangen, of enkel degenen van wie het zesjarig mandaat verstreken is.

van de hervorming. De nieuwe Raad moet de bezorgdheid van veel magistraten wegnemen dat de Raad geen voeling meer heeft met de praktijk²⁸. Meer dan duizend magistraten moesten een petitie tekenen voordat de Raad een raadpleging wilde houden van alle rechtbanken over een nieuw systeem om magistraten aan te stellen, te evalueren en te promoveren. De volgende Raad moet tonen bereid te zijn tot transparantie en verantwoording, bijvoorbeeld door zijn beleid en beslissingen te duiden in regelmatige openbare vergaderingen met groepen rechters en aanklagers op alle niveaus, evenals met het maatschappelijk middenveld en de beroepsorganisaties. Eensgezindheid over een jaarverslag dat moet worden besproken door rechtbanken en openbare aanklagers, is eveneens een praktisch bewijs van meer transparantie in het werk van de Raad.

Middelenbeheer en efficiëntie

De minister van Justitie heeft met succes gepleit voor het belang van de vervorming van het rechtstelsel en de regering heeft onder meer steun verleend voor 390 extra banen en de begroting sinds 2013 met 46% verhoogd.

Het efficiënte gebruik van middelen zal gepaard gaan met de ontwikkeling van nuttige beheersinstrumenten. In alle rechtbanken werden instrumenten voor statistische informatie geïnstalleerd om betere dienstverlening te kunnen bieden. Andere elektronische instrumenten zoals elektronische dossiers voor partijen en rechters worden in een aantal rechtbanken uitgetest. De structurele hervorming van het rechtstelsel moet ook gepaard gaan met de modernisering van de gebouwen en de IT-systemen: met de hulp van leningen van de Wereldbank worden een aantal bouw- of renovatiewerken uitgevoerd in rechtbanken.

Dat een efficiënt beheer van middelen niet zo evident is, bleek toen een (vrij bescheiden) voorstel om kleine rechtbanken te sluiten, bleef hangen in het parlement. De Hoge Raad voor de Magistratuur en het ministerie van Justitie hebben andere oplossingen gezocht, bijvoorbeeld de grenzen van de rechtsgebieden hertekenen om de zaken beter te spreiden, een beslissing die zij op hun niveau zelf kunnen nemen. In oktober keurde de regering een besluit goed om de locaties binnen het rechtsgebied van het Hof van Beroep van Cluj te verplaatsen. De openbare aanklager stelde voor de aanklagers van de rechtbank van tweede aanleg te hergroeperen en de parketten bij eerste aanleg te sluiten, met name kantoren die te klein waren of te weinig werk hadden. De effectbeoordeling daarvan werd in december 2015 voltooid en er wordt nu over overlegd. Het is echter niet duidelijk wanneer deze procedure zal worden beëindigd en op welke termijn dit zal worden uitgevoerd.

In amendementen op het burgerlijk wetboek die vorig jaar werden ingediend, werd bepaald dat vonnissen meteen konden worden afgedwongen door gerechtsdeurwaarders, om zo de procedure te versnellen. Het Grondwettelijk Hof verwierp deze amendementen echter in december. De Hoge Raad voor de Magistratuur wijst op een stijging van het aantal niet-litigieuze handhavingszaken die nog aanhangig zijn bij de rechtbank. In het kader van het actieplan 2015-2020 zijn stappen opgenomen om de handhaving van vonnissen te verbeteren, met onder meer een elektronische databank voor de controle van gevallen van gedwongen uitvoering, maar het is duidelijk dat de handhaving van vonnissen, waaronder ook definitieve vonnissen tegen de staat (centrale of lokale overheden), vaak een probleem blijft. Op dit vlak kunnen meer inspanningen worden geleverd door de Roemeense overheden om het openbaar bestuur efficiënter te maken.

2.3. Integriteit

²⁸ Technisch verslag, punt 2.5., blz. 21.

Het nationale agentschap voor integriteitsbewaking en de nationale raad voor integriteitsbewaking

In maart 2015 trad de voorzitter van het nationale agentschap voor de integriteit af nadat het nationale directoraat voor corruptiebestrijding een onderzoek had geopend²⁹. De vicevoorzitter nam als interimvoorzitter de taken waar en werd in december benoemd tot voorzitter na een vergelijkend examen dat werd georganiseerd door de nationale raad voor integriteitsbewaking. De procedure was erg lang, maar leek wel open en transparant.

De nationale raad voor de integriteitsbewaking is het controleorgaan van het nationale agentschap voor integriteitsbewaking. Het mandaat van de raad verstreek in november 2014. De procedure voor de benoeming van een nieuwe raad leidde in eerste instantie tot controverse³⁰. De oorspronkelijke bezwaren werden weggewerkt en de raad ging van start in februari 2015. De vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld werd verkozen tot voorzitter, een duidelijke boodschap op het vlak van onafhankelijkheid. De belangrijkste taak van de raad in 2015 was de selectie van de nieuwe voorzitter voor het agentschap.

Ondanks het ontslag van de voorzitter bleef het agentschap in de verslagperiode een groot aantal zaken verwerken³¹. Het agentschap bleef een aanzienlijk aantal zaken over belangenconflicten en onverenigbaarheden inleiden, meestal tegen lokale politici³². Hieruit blijkt dus dat veel lokale overheden de integriteitsregels niet echt aanvaarden of er zelfs weerstand tegen bieden, wat gevolgen heeft voor overheidsopdrachten³³.

Veel beslissingen van het agentschap worden in de rechtbank aangevochten - ongeveer 3000 - maar meer dan 80% van de beslissingen wordt bevestigd. De administratieve afdeling van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie heeft inspanningen geleverd om de dossiers van het agentschap (ongeveer 10% van zijn werklast) sneller te behandelen en heeft de termijnen voor oplossingen verkort van 18 naar 9 maanden. Inzake strafrechtelijke belangenconflicten heeft het agentschap zijn samenwerking met de openbare aanklager ontwikkeld om onderzoeken te stroomlijnen en informatie uit te wisselen.

De follow-up van de eindbeslissingen van het agentschap en hun bevestiging in definitieve vonnissen bleef in 2015 een probleem. In het parlement waren er twee gevallen waarin aanzienlijke vertraging optrad voordat de definitieve beslissingen over onverenigbaarheid werden uitgevoerd door een parlementair mandaat te beëindigen³⁴. Het agentschap moest zelfs boetes opleggen of de aanklager op de hoogte stellen³⁵. De aanbeveling van de Commissie uit 2015 om opnieuw na te gaan "hoe besluiten van rechtbanken die een schorsing van parlementsleden impliceren, automatisch door het parlement kunnen worden toegepast", blijft dan ook gelden.

²⁹ De voormalige voorzitter werd beschuldigd van machtsmisbruik als lid van de commissie voor de teruggave van eigendommen. De zaak staat niet in verband met zijn mandaat bij het nationale agentschap voor de integriteit. Hij nam meteen na de start van het onderzoek ontslag.

³⁰ COM(2015) 35, blz. 9.

³¹ Technisch verslag, punt 3.1., blz. 22-23. De prestaties van het agentschap waren stabiel in vergelijking met 2014.

³² In 2015 hadden 84% van de zaken over onverenigbaarheid, 66% van de administratieve zaken over belangenconflicten en 66% van de strafzaken over belangenconflicten betrekking op burgemeesters, locoburgemeesters of leden van gemeente- en districtsraden.

³³ Deze trend wordt bevestigd in de werkzaamheden van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding.

³⁴ Technisch verslag, punt 3.4., blz. 25.

³⁵ Het nationaal agentschap voor de integriteitsbewaking legde boetes op aan leden van het juridisch comité van de Kamer van Afgevaardigden wegens het niet naleven van een beslissing over onverenigbaarheid die niet voor een rechtbank werd aangevochten.

Het "Prevent"-systeem voor een controle vooraf op eventuele belangenconflicten bij overheidsopdrachten zal, zodra het wordt toegepast, een reële bijdrage leveren aan het voorkomen van belangenconflicten: het zal automatische belangenconflicten opsporen bij overheidsopdrachten vóór de selectie- en toekenningsfase. Om te waarborgen dat de verplichtingen van de nieuwe EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten worden nageleefd, zijn verdere wetgevende en institutionele stappen nodig zodat de verificatie geldt voor alle betrokken besluitvormers, overeenkomstig de definitie van belangenconflicten in de richtlijnen³⁶. In de richtlijnen wordt ook bepaald dat de betrokken instellingen moeten kunnen voorkomen dat contracten worden getekend als het vermoeden van een belangenconflict bestaat. Volgens het agentschap zijn vrijwel alle gevallen van belangenconflicten die het vervolgt, dusdanig eenvoudig dat zij makkelijk kunnen worden voorkomen als dit systeem wordt gebruikt. Hoewel de tenuitvoerlegging langer duurde dan verwacht, werd de wet in september door de regering goedgekeurd en wordt zij nu behandeld door het parlement. Het is belangrijk dat de wet het beginsel behoudt dat de contractsluitende partijen verplicht zijn op te treden als zij op de hoogte worden gebracht van een mogelijk belangenconflict. "Prevent" moet van start gaan zodra de wet is goedgekeurd³⁷. Het zou in eerste instantie van toepassing zijn op overheidsopdrachten met EU-middelen, maar snel worden uitgebreid tot alle elektronische overheidsopdrachten.

Het integriteitskader

In het verslag 2015 werd opgemerkt dat de stappen om het wettelijke kader voor integriteit samenhangender en duidelijker te maken, werd opgeschort uit vrees dat de bestaande regels zouden verwateren³⁸. De wenselijkheid van een dergelijke stap werd bevestigd door meerdere parlementsleden en de president van Roemenië. Dat echter een kamer van het parlement een amendement heeft goedgekeurd dat het effect zou teniet doen van het verbod op deelname aan verkiezingen gedurende drie jaar voor verkozenen voor wie een onverenigbaarheid blijkt te bestaan, versterkte deze vrees.

De komende lokale verkiezingen van juni 2016 en de parlementsverkiezingen van november 2016 zullen een testcase zijn. In de nieuwe kieswet wordt uitdrukkelijk bepaald dat personen die via een rechterlijke beslissing zijn uitgesloten van verkiezing, geen kandidaat mogen zijn bij verkiezingen. Het nationale agentschap voor integriteitsbewaking moet de vermogensverklaringen van alle kandidaten verwerken. Het is van plan te vergaderen op lokaal niveau met degenen die verantwoordelijk zijn voor de verwerking van de vermogensverklaringen en om richtlijnen en informatie over veelgemaakte fouten te verstrekken. Het zal ook zijn bewustmakingscampagnes intensiveren zodat alle kandidaten duidelijk op de hoogte zijn van mogelijke onverenigbaarheden en belangenconflicten. Kandidaten moeten ook verklaren te voldoen aan de wettelijke vereisten om te kunnen worden benoemd. Vervolgens zijn controles mogelijk en kunnen de kiescommissies, de politieke partijen en de burgers juridisch verzet aantekenen. De organen die op nationaal en lokaal vlak verantwoordelijk zijn voor het verkiezingsbeheer, moeten samenwerken met het agentschap om te voorkomen dat de wet wordt overtreden of om te zorgen dat bij overtreding dit zo snel mogelijk aan het licht komt.

Intussen heeft het gerecht gewerkt aan een eenvormige interpretatie van het bestaande wetgevingskader. Het Hoge Hof van Cassatie en Justitie heeft erkend dat er bijzondere problemen met consistentie waren in dergelijke gevallen, ook binnen het hof zelf, en heeft

³⁶ Technisch verslag, punt 5.4., blz. 37.

³⁷ Er is een budget van 23 miljoen Lei (EUR 5,1 miljoen), gedeeltelijk gefinancierd met EU-middelen.

³⁸ COM(2015) 35, blz. 9.

daarom specifieke mechanismen ingevoerd³⁹. Dit heeft de lagere rechtbanken en het agentschap geholpen bij hun eigen interpretatie van de wetten. Het agentschap stelt ook een codex samen van alle relevante vonnissen.

2.4 Corruptiebestrijding

Corruptie op hoog niveau aanpakken

De instellingen die betrokken zijn bij de bestrijding van corruptie op hoog niveau, blijven goede resultaten boeken, met geregeld inbeschuldigingstellingen en conclusies in zaken met hoge politici en ambtenaren. Het nationale directoraat voor corruptiebestrijding kreeg een stijgend aantal signalen van het publiek: dit lijkt te illustreren dat het publiek vertrouwen heeft in de instelling, wat ook wordt bevestigd in opiniepeilingen⁴⁰. Het draagvlak bij de burgers voor de strijd tegen corruptie was een belangrijke factor van de betogingen die in november 2015 leidden tot het ontslag van de eerste minister. Het directoraat stelde in loop van 2015 ruim 1250 mensen in beschuldiging, onder wie de eerste minister, voormalige ministers, parlementsleden, burgemeesters, voorzitters van districtsraden, rechters, aanklagers en hooggeplaatste ambtenaren. Het schroefde in deze gevallen ook de maatregelen inzake de bevrozing van tegoeden op, tot een bedrag van EUR 452 miljoen.

Een bijzondere tendens was de identificatie van corruptie op lokaal niveau. Sinds 2013 zijn ongeveer 100 burgemeesters, ruim 20 districtsraadvoorzitters en tientallen andere lokale ambtenaren voor de rechter gebracht. De arrestatie van de burgemeester van Boekarest in 2015 was hiervan het duidelijkste voorbeeld.

In de fase van de behandeling voor de rechtbank heeft het Hoge Hof van Cassatie en Justitie opnieuw goede resultaten geboekt en corruptiezaken kunnen afhandelen. In 2015 heeft de strafkamer in eerste instantie 11 corruptiezaken op hoog niveau afgehandeld, in laatste instantie hebben de colleges van 5 rechters 11 corruptiezaken op hoog niveau afgehandeld. Zelfs in zaken met veel getuigen en complex bewijsmateriaal hebben de rechters van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie benadrukt dat zij zich inspannen om de procedurerechten van alle partijen in acht te nemen. De procedures zijn ook vrij kort gehouden: de meeste afgehandelde zaken werden aanhangig gemaakt in 2014 of 2015, de oudste zaak dateerde van 2011. Een aantal van de hooggeplaatste veroordeelden waren ministers, parlementsleden, burgemeesters, rechters en aanklagers.

In 2015 weigerde het parlement ongeveer een derde van de verzoeken van het directoraat om opheffing van de onschendbaarheid van parlementsleden teneinde een onderzoek te kunnen starten of tot preventieve hechtenis te kunnen overgaan. Op deze kwestie werd ook in eerdere verslagen al gewezen. De meeste verzoeken zijn dus gehonoreerd, maar de reactie van het parlement op verzoeken van het directoraat is niet gebaseerd op objectieve criteria waarmee ieder geval, en de weigeringen in het bijzonder, duidelijk en consequent kan worden gemotiveerd. Er zijn nog steeds geen duidelijke regels vastgesteld voor het opvolgen van de aanbeveling van het samenwerkings- en toetsingsmechanisme voor een spoedige toepassing van de grondwettelijke regels inzake de schorsing van ministers na een inbeschuldigingstelling en van parlementsleden jegens wie een negatief vonnis is gevelde in een integriteits- of corruptiezaak⁴¹. Net als in het verslag 2015 werd aangehaald, zijn ook nu

³⁹ Technisch verslag, punt 3.2., blz. 23.

⁴⁰ In het verslag van het directoraat wordt vermeld dat 85 tot 90% van de gevallen voortvloeien uit klachten van burgers, 5 tot 10% ex-officio of klachten van andere instellingen zijn, en minder dan 5% het gevolg zijn van kennisgeving door inlichtingendiensten.

⁴¹ COM (2013) 47 final, blz. 7.

ministers aangebleven nadat zij in beschuldiging waren gesteld, evenals parlementsleden die zijn veroordeeld voor corruptie. Er zijn stappen ondernomen door bepaalde politieke partijen in plaats van door het parlement.

De bestrijding van corruptie in het gerecht was voor het directoraat en de gerechtelijke overheden al een prioriteit. De afgelopen jaren zijn steeds meer zaken aan het licht gekomen⁴² en het gerecht wilde steeds duidelijker aantonen dat het hoge integriteitsnormen hanteert. In dit opzicht is het van belang dat de rechterlijke instanties zich bewust zijn van de risico's voor rechters en aanklagers, en dat magistraten duidelijke instructies krijgen inzake onpartijdigheid, belangenconflicten of onverenigbaarheden.

De integriteit van parlementsleden, rechters en aanklagers was het thema van de vierde evaluatieronde van de Groep van Staten tegen Corruptie (Greco) van de Raad van Europa. Het gevolg dat wordt gegeven aan de aanbevelingen van de Greco zal belangrijk zijn om vooruitgang te boeken met de hierboven aangehaalde kwesties⁴³.

Corruptie aanpakken op alle niveaus

Het aanpakken van corruptie in de Roemeense samenleving als geheel is een gekend probleem. De tragische brand in Boekarest in oktober werd door velen beschouwd als teken van de gevolgen van lokale corruptie, en het bewijs dat het probleem alomtegenwoordig is⁴⁴. Risicodomeinen zijn onder meer onderwijs, gezondheid en lokale overheidsopdrachten, waar beslissingen worden getroffen met rechtstreekse financiële gevolgen. Er zijn gevallen geweest van examenfraude, fraude met de ziekteverzekering, en frauduleuze procedures voor overheidsopdrachten, waarbij soms een groot aantal ambtenaren was betrokken.

De nationale strategie voor corruptiebestrijding⁴⁵ is het belangrijkste instrument om overheden op lokaal en nationaal niveau ertoe aan te zetten werk te maken van preventie. Concrete preventieprojecten binnen ministeries, waarvan een aantal middelen krijgen van de EU en ngo's, leveren een concrete bijdrage aan corruptiebestrijding binnen de administratie⁴⁶. De preventieve maatregelen van de strategie zijn dan wel uitgerold, maar hun toepassing blijft fragmentarisch als gevolg van te weinig capaciteit binnen de instellingen, onvoldoende kennis en deskundigheid bij het personeel en gebrek aan politieke wil aan de top van de instellingen. De beperkte resultaten van de strategie, zeker op lokaal vlak, komen tot uiting in het aanzienlijke aantal corruptiezaken, waarmee de idee van systematische corruptie wordt bevestigd. Dat het directoraat maar weinig signalen kreeg van de voormalige nationale autoriteit voor regulering van en toezicht op het plaatsen van overheidsopdrachten toont ook aan dat de interinstitutionele samenwerking mank loopt. De uitbreiding in de komende twee jaar van de nationale strategie voor corruptiebestrijding wordt voorbereid. De zwaktes die zijn ontdekt, zullen worden weggewerkt, met name door te focussen op efficiënte controleorganen die over de nodige menselijke en materiële middelen beschikken.

De algemene administratieve hervorming die de regering plant, is ook een gelegenheid om de maatregelen inzake corruptiebestrijding bij de overheid als geheel toe te passen.

De voortgang die in het verslag 2015⁴⁷ werd aangehaald op het vlak van vervolging van corruptie op laag niveau, heeft zich doorgezet, met name in de werkzaamheden van de openbare aanklager en het directoraat-generaal Corruptiebestrijding van het ministerie van

⁴² Technisch verslag, punt 2.4., blz. 20.

⁴³ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

⁴⁴ Technisch verslag, punt 5.1., blz. 30.

⁴⁵ <http://sna.just.ro>

⁴⁶ Technisch verslag, punt 5.2., blz. 31.

⁴⁷ COM(2015) 35, blz. 11.

Binnenlandse Zaken⁴⁸. De openbare aanklager heeft een prioriteit gemaakt van corruptiebestrijding; het is van belang dat de nodige middelen daarvoor ter beschikking zijn.

Met betrekking tot de terugvordering van activa heeft de Roemeense regering in juni een wetsontwerp opgesteld om een agentschap op te zetten voor het beheer van in beslag genomen activa. Dit werd door het parlement goedgekeurd en bekendgemaakt in december en is een belangrijke stap in de richting van een antwoord op de oude aanbeveling van de Commissie om beslissingen tot confiscatie beter uit te voeren (blijkbaar wordt slechts 10% van de waarde van beslissingen tot confiscatie ook daadwerkelijk in beslag genomen, wat dus het ontradende effect van de maatregel ontkracht). Ten vroegste in de tweede helft van 2016 kunnen van dit nieuwe agentschap concrete resultaten worden verwacht.

De Roemeense overheden hebben, met de steun van de Commissie⁴⁹, een strategie opgesteld om het systeem van overheidsopdrachten structureel te verbeteren en aan te passen aan de nieuwe EU-regels, en hebben een agentschap opgericht voor controles vooraf. De strategie houdt ook in dat de risico's inzake integriteit en corruptie worden aangepakt; de tenuitvoerlegging ervan zou een grote stap zijn in de aanpak van overheidsopdrachten als belangrijke risicofactor voor corruptie⁵⁰.

3. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Uit de verslagen van de Commissie van 2014 en 2015 bleek dat op een aantal gebieden zeer goede resultaten werden geboekt met de consolidering van de hervormingen. Dat deze trend wordt voortgezet, is op zich een teken van toenemende duurzaamheid. De goede resultaten van de toonaangevende rechtshandavings- en integriteitsbewakingsinstanties om corruptie op hoog niveau aan te pakken blijven indrukwekkend. Het gerecht in het algemeen heeft opnieuw blijk gegeven van professionalisme, met onder meer het vermogen om zich aan te passen aan aanzienlijke veranderingen in het burgerlijk wetboek en het strafwetboek, met inspanningen om de rechtspraak eenvormig te maken en de bereidheid om de onafhankelijkheid van het gerecht te verdedigen. Roemenië heeft verdere vooruitgang geboekt in de richting van de doelstellingen van het samenwerkings- en toetsingsmechanisme.

Dat een aantal aanbevelingen uit het verslag 2015 nog steeds gelden, toont wel aan dat nog niet de nodige consensus is bereikt over de hervorming om de duurzame vooruitgang te waarborgen. De onafhankelijkheid van het gerecht en de naleving van besluiten van rechtbanken, blijven moeilijke kwesties. De hervorming van de strafwet wordt in het parlement ter discussie gesteld. De besluiten van het parlement om verkozenen door de openbare aanklager al dan niet als normale burgers te laten behandelen, worden nog steeds genomen op grond van objectieve criteria. Er is vooruitgang geboekt met de aanpak van algemene corruptie, maar niet op de juiste schaal en met de nodige politieke wil om het probleem aan te pakken dat toch wordt erkend als structureel probleem. De hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie blijven van dermate groot belang voor de Roemeense samenleving dat er grootschalige demonstraties voor worden gehouden, en verdere ondersteuning van de versterking van de hervorming blijft nodig zodat de vooruitgang onomkeerbaar is.

De Commissie is verheugd over de constructieve samenwerking met de Roemeense autoriteiten het afgelopen jaar en met de politieke wil van de regering om de hervorming en

⁴⁸ Technisch verslag, punt 5.3., blz. 33.

⁴⁹ In de context van de tenuitvoerlegging van de nieuwe EU-richtlijnen en het voldoen aan de voorwaarden van de Europese structuur- en investeringsfondsen.

⁵⁰ Eveneens gunstig voor deze strategie is de tenuitvoerlegging van het "Prevent"-programma (punt 9).

de bestrijding van corruptie voort te zetten. 2016 zal in vele opzichten een cruciaal jaar zijn. De mate waarin integriteit voorop staat bij de benoemingen van hoge magistraten en het onderzoek naar kandidaten voor de komende verkiezingen, zullen duidelijk maken in hoeverre de hervorming stilaan vaste grond krijgt. Dat deze trend wordt voortgezet is ook een teken van de duurzaamheid van de hervorming. De Commissie kijkt ernaar uit verder nauw samen te werken met Roemenië om de doelstellingen van het samenwerkings- en toetsingsmechanisme te verzekeren.

De Commissie verzoekt Roemenië om op de volgende gebieden actie te ondernemen:

1. De onafhankelijkheid van het gerecht

Het vertrouwen van het publiek in het gerecht is deels een weerspiegeling van de bereidheid van dat gerecht om zijn rol te spelen als onafhankelijke actor binnen het bestuur van Roemenië. In 2016 zullen openbare benoemingen op grond van verdienste bijzonder belangrijk worden. Er moeten eveneens stappen worden gezet met betrekking tot het nog steeds bestaande tendens dat magistraten persoonlijk worden bekritiseerd bij de uitoefening van hun ambt.

- Zorgen dat duidelijke en krachtige procedures bestaan voor de benoemingen voor belangrijke posten in de magistratuur die gepland zijn in 2016. Dit houdt in dat in de maanden voorafgaand aan iedere procedure, de verschillende stappen en criteria zullen bepalen welke beslissingen worden genomen. Een verschillende aanpak hanteren voor benoemingen op niveaus onder dat van de topleidinggevenden van het openbaar ministerie, waarbij de pas benoemde hoofden een belangrijke rol krijgen bij de selectie van hun eigen team. Verzekeren dat alle procedures transparant zijn.
- Bijgevolg moet een sterker en onafhankelijker systeem voor de benoeming van aanklagers in de wet worden ingeschreven, met de steun van de Commissie van Venetië.
- Zoals in 2015 werd aanbevolen, verzekeren dat de gedragscode voor parlementsleden duidelijke bepalingen omvat zodat de parlementsleden en het parlementaire proces de onafhankelijkheid van het gerecht respecteren.
- De nieuwe Hoge Raad voor de Magistratuur moet bepalen of er meer kan worden gedaan om gepaste ondersteuning te bieden aan magistraten die te maken krijgen met kritiek die hun onafhankelijkheid ondermijnt.

2. Hervorming van het justitiële stelsel

De ondersteuning van hervormingen waarmee de professionaliteit van de magistratuur is verstevigd, moet worden voortgezet. Hierbij kan een stabiel wetgevingskader helpen. Eerdere aanbevelingen over de rationalisering van de rechtbanken en de betere follow-up van vonnissen blijven gelden.

- Zoals vorig jaar werd aanbevolen, moet de huidige fase in de hervorming van de Roemeense wetboeken snel worden afgerond met een akkoord in het parlement om de wetboeken te wijzigen, waarbij enkel die amendementen worden goedgekeurd waarin de mening van de rechtshandhavingsinstanties, zoals voorgesteld door de regering, wordt gerespecteerd.
- De regering en de Hoge Raad voor de Magistratuur moeten een duidelijk plan opstellen waarmee de nieuwe deadline voor de tenuitvoerlegging van de resterende bepalingen van het burgerlijk wetboek van vordering kan worden gehaald.
- De nieuwe Hoge Raad voor de Magistratuur moet duidelijke maatregelen opstellen inzake transparantie en verantwoordingsplicht, onder meer door te zorgen voor een regelmatig programma van open vergaderingen met groepen rechters en aanklagers op

alle niveaus, een voortdurende dialoog met het maatschappelijk middenveld en een jaarverslag.

3. Integriteit

Integriteit moet het principe zijn waarop het openbare leven is gestoeld; het wettelijk kader en de instellingen voor integriteitsbewaking moeten hierover waken. De publieke aanvaarding en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van regels van onverenigbaarheid moet worden verbeterd en de nadruk moet liggen op de preventie van onverenigbaarheden en belangenconflicten.

- Inspanningen blijven leveren voor consistente rechtspraak inzake besluiten over integriteit en geconsolideerde rechtspraak ter beschikking stellen van lagere rechtbanken.
- Zoals al eerder werd aanbevolen, opnieuw nagaan hoe besluiten van rechtbanken die een schorsing van parlementsleden impliceren, automatisch door het parlement kunnen worden toegepast.
- Voorafgaande controle toepassen door het nationale agentschap voor integriteitsbewaking van belangenconflicten bij openbare aanbestedingen via het "Prevent"-programma.
- Stappen zetten voor de naleving van de integriteitsregels bij de organisatie van de lokale en algemene verkiezingen in 2016.

4. Corruptiebestrijding

Het behoud van de inspanningen van de rechtshandavingsinstanties in de aanpak van corruptie op hoog niveau blijft het belangrijkste bewijs van de consolidering van de corruptiebestrijding. Anticorruptiewetten moeten voor iedereen en op alle niveaus gelden.

- EU-middelen gebruiken om doeltreffende preventieve maatregelen te verspreiden tegen corruptie op laag niveau via de nationale strategie voor corruptiebestrijding en via algemene hervormingen bij overheidsdiensten.
- Zorgen dat het nieuwe agentschap voor de terugvordering van activa een sterk leiderschap krijgt, genoeg middelen en steun van alle andere instellingen om de efficiëntie van de terugvordering te verbeteren. Andere onderdelen van de openbare diensten moeten duidelijk verantwoordelijk worden gesteld voor eventueel falen op dit punt.
- De nieuwe strategie voor overheidsopdrachten en het actieplan uitvoeren, zorgen voor een stevig wetgevend kader voor de bestrijding van corruptie, institutionele regelingen, administratieve capaciteit, de maatregelen toepassen voor preventie en opsporing van belangenconflicten en tonen dat overtredingen worden vervolgd.
- Objectieve criteria goedkeuren inzake beslissen over en motiveren van de opheffing van de onschendbaarheid van parlementsleden en ervoor zorgen dat onschendbaarheid niet wordt ingezet om te ontkomen aan onderzoek naar en vervolging van corruptie.