Raad van de
Europese Unie

Brussel, 15 november 2017
(OR. en)

14412/17

COVEME 7

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	15 november 2017
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de voortgang van Roemenië met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2017) 751 final.

Bijlage: COM(2017) 751 final

EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 15.11.2017
COM(2017) 751 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de voortgang van Roemenië met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing

{SWD(2017) 701 final}

1. INLEIDING

Bij de toetreding van Roemenië tot de Europese Unie in 2007 is het mechanisme voor samenwerking en toetsing ingesteld[1] om de tekortkomingen op het vlak van justitiële hervorming en corruptiebestrijding weg te werken. Sedertdien is met de verslagen over het mechanisme ernaar gestreefd de inspanningen van de Roemeense autoriteiten doelgerichter te maken door middel van specifieke aanbevelingen en is de geboekte vooruitgang in kaart gebracht. Zoals bepaald door de Raad[2] loopt het mechanisme voor samenwerking en toezicht af wanneer door Roemenië in voldoende mate is voldaan aan alle vier de ijkpunten.

In haar verslag over het mechanisme voor samenwerking en toetsing van januari 2017[3] maakte de Commissie de balans op van hetgeen tot dusver is verwezenlijkt, van de resterende problemen en de stappen die moeten worden gezet om de doelstellingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing te bereiken. Daartoe heeft de Commissie twaalf aanbevelingen geformuleerd die, indien zij worden uitgevoerd, zullen leiden tot de afsluiting van de procedure van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. Het verslag wees erop dat de snelheid waarmee deze doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt, zal afhangen van het tempo waarmee Roemenië op een onomkeerbare manier kan voldoen aan deze aanbevelingen en van het vermijden van stappen terug waarmee de vorderingen van de afgelopen tien jaar in twijfel worden getrokken.

In deze fase van het mechanisme voor samenwerking en toetsing presenteert dit verslag derhalve de vooruitgang die is geboekt met de verwezenlijking van de aanbevelingen uit het verslag van januari 2017. Evenals in voorgaande jaren is ook dit verslag 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 maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden, inclusief andere lidstaten.

In zijn Staat van de Unie-toespraak van september 2017 heeft voorzitter Juncker het belang van de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht benadrukt[4] als dwingende noodzaak voor alle lidstaten van de EU, niet alleen voor de landen die bij het mechanisme voor samenwerking en toetsing betrokken zijn. Voorkomen moet worden dat verschillende machten van de staat tegenover elkaar komen te staan, met schadelijke gevolgen voor de gerechtelijke onafhankelijkheid. Dit probleem werd gesignaleerd in het verslag van januari 2017 en bleef bestaan gedurende de periode waarop dit verslag betrekking heeft.

Op grond van haar analyse van de vooruitgang in Roemenië tijdens de gehele looptijd van het mechanisme voor samenwerking en toetsing sedert 2007 en van de vooruitgang die sinds het verslag van januari 2017 is geboekt, blijft de Commissie van oordeel dat Roemenië, met loyale samenwerking tussen de statelijke instellingen en met krachtige politieke sturing om de geboekte vooruitgang te consolideren en de gerechtelijke onafhankelijkheid te eerbiedigen, in de nabije toekomst in staat zou moeten zijn om te voldoen aan de resterende aanbevelingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

---

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

3 COM(2017) 44.

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

De Commissie is derhalve voornemens de vooruitgang eind 2018 te evalueren en is bereid om verdere bijstand te verlenen om de onomkeerbaarheid van de geboekte vooruitgang te versterken en aldus ervoor te zorgen dat het mechanisme kan worden afgesloten.

2. ALGEMENE STAND VAN ZAKEN

Volgens het verslag van januari 2017 blijkt vanuit het perspectief van de voorbije tien jaar dat Roemenië grote vooruitgang heeft geboekt ten aanzien van de ijkpunten. Verschillende essentiële instellingen zijn opgericht en veel belangrijke wetgeving is aangenomen. De hervorming van het burgerlijk wetboek en het strafwetboek is bijna voltooid. Het verslag bevestigde dat het Roemeense justitiële stelsel zichzelf ingrijpend heeft hervormd en dat de rechterlijke macht bij herhaling blijk heeft gegeven van haar professionaliteit, onafhankelijkheid en verantwoordingsplicht. Er is ook een aantal interne waarborgen geconstateerd om te voorkomen dat geboekte vooruitgang abrupt wordt teruggedraaid. De twaalf aanbevelingen van het verslag van januari 2017 richtten zich op de aanpak van de resterende tekortkomingen. De meeste daarvan betreffen de verantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht waarvan de Roemeense autoriteiten blijk moeten geven en de interne waarborgen die nodig zijn om de onomkeerbaarheid van de geboekte resultaten te garanderen.

De Roemeense regering toonde zich verheugd over deze aanpak en verklaarde zich herhaaldelijk vastberaden om de aanbevelingen uit te voeren. In het parlement gaf zowel de meerderheid als de oppositie blijk van bereidheid tot een constructieve dialoog en werd positief gereageerd op bepaalde aanbevelingen.

Ondanks het streven van de regering naar zo spoedig mogelijke afsluiting van het mechanisme voor samenwerking en toetsing had de vooruitgang met betrekking tot de aanbevelingen van januari 2017 te lijden onder de politieke situatie. Gedurende de negen maanden die zijn verstreken sinds het verslag van januari 2017, kende Roemenië twee regeringen en de toenemende spanning tussen de verschillende machten (parlement, regering en rechterlijke macht) maakt de samenwerking tussen hen steeds moeizamer.

Daarnaast waren er gebeurtenissen waardoor vraagtekens kunnen worden gesteld bij de positieve vooruitgang en de aanhoudend goede resultaten van de justitiële instellingen op het gebied van corruptiebestrijding, zoals de goedkeuring door de vorige regering in januari 2017 van een noodverordening om bepaalde corruptiemisdrijven, zoals ambtsmisbruik, niet langer strafbaar te stellen en het voorstel voor een amnestiewet[5]. In heel Roemenië werd op grote schaal geprotesteerd tegen deze maatregelen. Hoewel de noodverordening werd ingetrokken door de regering en ook herroepen door het parlement, zorgden deze gebeurtenissen voor grote twijfel bij de bevolking.

Ook ontstond eind augustus controverse over de voorgestelde herzieningen van de justitiewetgeving. Tijdens de raadpleging van de Hoge Raad voor de magistratuur, verwierp deze twee maal het ontwerp, onder verwijzing naar problemen met bijvoorbeeld de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht[6]. Ook de president van Roemenië en het maatschappelijk middenveld toonden zich bezorgd. Er is ook een petitie ingediend in om te eisen dat het oordeel van de Hoge Raad wordt geëerbiedigd, die door een meerderheid van de Roemeense magistraten werd ondertekend. De drie wetten inzake het justitiële stelsel, die al van 2004 dateren, bevatten regels inzake het statuut van rechters en openbaar aanklagers en

[5] Noodverordening 13/2017 tot wijziging van het strafwetboek en het wetboek van strafvordering.

[6] Op 9 november gaf de Hoge Raad voor de magistratuur een tweede negatief advies over de ontwerpwetten, die momenteel door het parlement worden behandeld, maar de motivering van dit advies moet nog worden bekendgemaakt.

inzake de organisatie en werking van de rechtbanken, openbaar ministeries en de Hoge Raad zelf. Deze wetten zijn rechtstreeks van invloed op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en het justitiële stelsel in het algemeen en de huidige wetten waren een belangrijk element in de positieve beoordeling van de Commissie afgelopen januari. Sommige van de voorgestelde wijzigingen betreffen bijvoorbeeld de rol van de gerechtelijke inspectie en de persoonlijke verantwoordelijkheid van magistraten, alsmede de benoeming van senior openbaar aanklagers, vraagstukken die verband houden met de gerechtelijke onafhankelijkheid en die de vraag doen rijzen of de beoordeling van het verslag van januari 2017 met betrekking tot dit punt niet moet worden bijgesteld. De furieuze reactie van de rechterlijke macht en delen van het maatschappelijk middenveld richtte zich met name op dit punt van gerechtelijke onafhankelijkheid.

De capaciteit van de regering en het parlement om een open, transparant en constructief wetgevingsproces voor deze wetten te waarborgen, zal cruciaal zijn. Een proces waarin de gerechtelijke onafhankelijkheid en het oordeel van het gerecht naar waarde worden geschat en terdege in acht worden genomen[7], alsmede opvolging van het advies van de commissie van Venetië, is een voorwaarde voor de houdbaarheid van de hervormingen en een belangrijk element in het vervullen van de ijkpunten in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

Kritiek op de rechterlijke macht en gerechtelijke besluiten blijft een problematisch punt in het publieke debat[8]. Dit staat haaks op de positieve bevindingen van de Commissie met betrekking tot de rol van de magistratuur bij de doorvoering van hervormingen[9], die werden bevestigd door de Raad[10], en gaat in tegen de noodzaak om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te eerbiedigen. Het is essentieel dat definitieve vonnissen worden aanvaard en geëerbiedigd en dat magistraten in staat worden gesteld om hun werk te doen, ook om te voldoen aan de voorwaarde die is gesteld in het verslag van januari.

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

3.1. Eerste ijkpunt: Gerechtelijke onafhankelijkheid en justitiële hervorming

3.1.1. Gerechtelijke onafhankelijkheid

Aanbeveling 1: *Een robuust en onafhankelijk systeem instellen voor de benoeming van hoofdaanklagers, gebaseerd op duidelijke en transparante criteria, met de steun van de commissie van Venetië.*

Aanbeveling 2: *Ervoor zorgen dat de gedragscode voor parlementsleden die nu in het parlement wordt opgesteld, voorziet in duidelijke bepalingen over wederzijds respect tussen de instellingen en ondubbelzinnig bepaalt dat parlementsleden en de parlementaire*

[7] In eerdere adviezen deed de adviesraad van Europese rechters (CCJE) van de Raad van Europa de aanbeveling dat "*de rechterlijke macht moet worden geraadpleegd en een actieve rol moet spelen in de voorbereiding van elke wet die betrekking heeft op het statuut van rechters en de werking van het justitiële stelsel*". "Positie van de rechterlijke macht en de relatie met de andere machten in een moderne democratie", Advies nr. 18 (2015).

[8] Bijvoorbeeld uitlatingen van de overheid dat het hele justitiële stelsel disfunctioneel is of dat de situatie moeten worden "genormaliseerd".

[9] Verslag over het mechanisme voor samenwerking en toetsing van januari 2017 (COM (2017) 44 final).

[10] Conclusies van de Raad over het mechanisme voor samenwerking en toetsing, maart 2017 (http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7048-2017-INIT/nl/pdf).

werkzaamheden de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht moeten eerbiedigen. Een soortgelijke code moet voor ministers worden opgesteld.

Benoemingen

In januari herhaalde de Commissie haar aanbeveling dat een transparant systeem voor op verdienste gebaseerde benoemingen van hoofdaanklagers moet worden ingesteld, dat voldoende waarborgen tegen politieke inmenging biedt. Deze benoemingsprocedure is een belangrijk punt in het debat over de voorgestelde wijzigingen van de justitiewetten, dat sinds augustus wordt gevoerd. De benoemingsprocedure werd ook genoemd in het eerste negatieve advies van de Hoge Raad voor de magistratuur in september en is in het huidige voorstel opnieuw gewijzigd.

De commissie van Venetië erkent dat er verschillende modellen bestaan voor de benoeming tot procureur-generaal (of soortgelijke posten van hoofdaanklager). Zij heeft echter ook benadrukt dat een evenwicht moet worden gevonden "*om het vertrouwen van het publiek en het respect van de rechterlijke macht en juristen te winnen*"[11]. De rol van de president en de discretionaire bevoegdheid van de minister van Justitie in de selectie van kandidaten zijn voorwerp van debat, evenals de mate waarin dezelfde benoemings- en ontslagprocedure zou moeten gelden voor lagere functies binnen het openbaar ministerie.

In de aanbeveling van januari werd expliciet vermeld dat Roemenië de hulp van de commissie van Venetië moest inroepen om deze aanslepende kwestie op te lossen[12]. Deze aanbeveling blijft onverkort gehandhaafd.

Om aan deze aanbeveling te voldoen moeten ook passende waarborgen worden ingebouwd op het gebied van transparantie, onafhankelijkheid en controlemechanismen, ook als de eindbeslissing op politiek niveau blijft.

Gedragscodes

Sinds het laatste verslag is in de media bijzonder veel kritiek geuit op het justitiële stelsel en op magistraten. Dit bevestigt de validiteit van de aanbevelingen om maatregelen te nemen tegen handelingen die neerkomen op het openlijk in twijfel trekken van de gerechtelijke onafhankelijkheid en van het gezag van gerechtelijke beslissingen. Pogingen om dit recht te zetten zijn gedaan door de Hoge Raad voor de magistratuur en door magistraten die hun eigen zaak voor het gerecht brachten. De aanbeveling van de Commissie betrof echter de institutionele erkenning van het probleem en het nemen van een besluit om het aan te pakken. Dit ligt ten grondslag aan de aanbeveling om een parlementaire gedragscode vast te stellen, die onder andere bepalingen moet omvatten inzake de eerbiediging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

Het parlement heeft op 11 oktober 2017 een gedragscode aangenomen. Dat hierin een brede bepaling is opgenomen over de eerbiediging van de scheiding der machten, is een positieve ontwikkeling. Hoewel hiermee geen gevolg is gegeven aan de aanbeveling van de Commissie om specifiek te verwijzen naar de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, zou de toepassing van de gedragscode de facto tot hetzelfde resultaat leiden. De volgende stap zal zijn om te zien welk effect van de gedragscode in de praktijk zal hebben wat betreft het definiëren van handelingen die niet overeenstemmen met de gedragscode en welke maatregelen worden getroffen wanneer die grenzen worden overschreden. Het zou nuttig zijn

[11] Verslag over Europese normen met betrekking tot de onafhankelijkheid van het justitiële stelsel – Deel II: Het openbaar ministerie (CDL-AD(2010) 040).

[12] De commissie van Venetië heeft een lijst van Europese normen opgesteld: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e

als de gedragscode bijvoorbeeld vergezeld zou gaan van begeleiding, voorbeelden en voorlichting over hoe te handelen in concrete situaties[13], zodat hij een doeltreffend instrument kan worden om de publieke kritiek op magistraten te verminderen en het respect voor het gerecht en gerechtelijke besluiten te vergroten. Zo zou mogen worden verwacht dat telkens wanneer de Hoge Raad voor de magistratuur een veroordeling uitspreekt over verklaringen van een parlementslid waarin kritiek wordt uitgeoefend op een magistraat of op het justitiële stelsel, hieraan duidelijke follow-up wordt gegeven in het parlement om te beoordelen of de gedragscode is geschonden.

In het verslag van januari werd de regering ook aangeraden een gedragscode voor ministers vast te stellen. In juli 2017 stelde de nieuwe regering een gedragscode voor ministers vast, die een gelijkaardige bepaling over de eerbiediging van de scheiding der machten bevat.

De praktische toepassing van de gedragscodes, met betrekking tot de reactie op parlements- en regeringsleden die kritiek uiten op de rechterlijke macht, is daarom ook van belang.

3.1.2. Justitiële hervorming

Aanbeveling 3: *De huidige fase in de hervormingen van de Roemeense strafwetboeken moet worden voltooid, waarbij het parlement versneld werk maakt van zijn plannen om de wijzigingen goed te keuren die de regering in 2016 na overleg met de justitiële autoriteiten had ingediend. De minister van Justitie, de Hoge Raad voor de Magistratuur en het Hoge Hof van Cassatie en Justitie moeten een actieplan voltooien waarmee de nieuwe termijn voor de tenuitvoerlegging van de resterende bepalingen van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering kan worden gehaald.*

Aanbeveling 4: *Om de transparantie en de voorspelbaarheid van het wetgevend proces te verbeteren en de interne vrijwaringsmaatregelen die de onomkeerbaarheid van de maatregelen moeten garanderen, te versterken, moeten de regering en het parlement zorgen voor volledige transparantie en terdege rekening houden met het overleg met de desbetreffende autoriteiten en belanghebbende partijen in de besluitvorming en de wetgevende activiteiten met betrekking tot het strafwetboek en het wetboek van strafvordering, de wetgeving inzake corruptie, de integriteitswetgeving (onverenigbaarheden, belangenconflicten, niet-verantwoorde vermogens), de wetgeving met betrekking tot de rechterlijke macht (met betrekking tot de organisatie van het justitiële stelsel) en het burgerlijk wetboek en het wetboek van burgerlijke rechtsvordering, naar het voorbeeld van de transparantie in de besluitvorming die de regering in 2016 heeft tot stand gebracht.*

Nieuwe wetboeken

In 2017 waren er enkele ontwikkelingen met betrekking tot het strafwetboek en het wetboek van strafvordering. Sommige daarvan dragen bij tot de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de aanbevelingen van de Commissie, maar andere ondergraven het doel om meer zekerheid en stabiliteit te brengen in de hervorming van de wetboeken. Veel van de debatten over de strafwetboeken gaan over de bepalingen over corruptiemisdrijven op hoog niveau.

De aanbeveling om de huidige fase van de hervorming van de strafwetboeken te voltooien, blijft gehandhaafd. Het parlement heeft tot op heden geen van de voorgestelde wijzigingen goedgekeurd die in 2016 door de regering zijn voorgesteld, na breed overleg met de

[13] Een vergelijkbare analyse werd gemaakt tijdens de vierde evaluatie van de Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO) http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282015%294_Romania_EN.pdf

rechterlijke macht[14]. Het parlement heeft wel andere wijzigingen van het strafwetboek goedgekeurd, met name wijzigingen waarbij belangenverstrengeling niet langer strafbaar is[15].

Ook door de elkaar snel opvolgende arresten van het Grondwettelijk Hof waarbij bepalingen van de gedragscodes ongrondwettelijk worden verklaard, komt de stabiliteit in het gedrang. Het ministerie van Justitie is begonnen met overleg met de rechterlijke macht, juristen en het maatschappelijk middenveld en de regering heeft aangegeven bereid te zijn relevante wijzigingen goed te keuren. Nog geen enkele voorgestelde wijziging is echter omgezet in een wetgevingsamendement en dergelijke vertraging kan leiden tot uiteenlopende interpretaties. Snel en consistent reageren wanneer wetten moeten worden aangepast aan arresten van het Grondwettelijk Hof, moet een kernprioriteit zijn, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de voorbereiding van de amendementen. De regering heeft aangegeven van plan te zijn de arresten van het Grondwettelijk Hof om te zetten in nieuwe amendementen.

Deze aanbeveling omvat ook de afronding van de hervorming van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering. In december 2016 werd januari 2019 als nieuwe deadline gesteld voor de inwerkingtreding van de resterende bepalingen van dit wetboek. De besprekingen tussen de minister van Justitie, de Hoge Raad voor de magistratuur en het Hoge Hof van Cassatie en Justitie zijn gaande. De eerste stappen met het oog op de noodzakelijke infrastructuur voor de nieuwe raadkamers zijn gezet en de minister van Justitie legt de laatste hand aan een plan dat moet worden goedgekeurd door de regering. Ook met betrekking tot de stabiliteit van de burgerlijke wetboeken geven arresten van het Grondwettelijk Hof aanleiding tot problemen. Met name een recent arrest van het Grondwettelijk Hof inzake de drempel die voorheen gold om de mogelijkheid tot tweede beroep te beperken, zou kunnen leiden tot veel extra werk voor het Hoge Hof van Cassatie en Justitie[16]. De minister van Justitie onderzoekt hoe het effect op de belasting van het hoge hof kan worden beperkt door meer zaken te laten behandelen door lagere rechtbanken. Het hoge hof kampt reeds met een hoge werkdruk en in het verslag van januari werd het belang van zijn werk inzake cassatie en interpretatie van wetgeving benadrukt[17].

Transparantie en voorspelbaarheid van het wetgevend proces in verband met justitiële hervormingen en corruptiebestrijding

Sinds het verslag van januari is er op verschillende momenten aanleiding geweest voor bezorgdheid over de transparantie en voorspelbaarheid van wetgevingsprocessen die door de regering of het parlement in gang waren gezet. Verschillende maatregelen en amendementen zijn door het parlement goedgekeurd met weinig of geen gelegenheid tot raadpleging of publiek debat[18]. Ook zijn er problematische en ongecoördineerde voorstellen ingediend en hoewel vele daarvan blijven steken in het parlementaire proces, leidt het feit dat zij ter tafel blijven liggen, tot grote onzekerheid. Voorbeelden daarvan zijn de amnestiewet en de wet inzake de aansprakelijkheid van magistraten.

---

[14] In de voortgangsverslagen van de regering en het parlement worden deze hangende voorstellen niet genoemd.

[15] Drie van de vier gedragingen zijn niet langer strafbaar. Zie ook het technische verslag SWD(2017) 701. De gerechtelijke autoriteiten zijn niet geraadpleegd over deze wijziging.

[16] Arrest nr. 369/2017, verschenen in het Roemeense staatsblad, deel I, nr. 582 op 20 juli 2017.

[17] COM(2016) 41, COM(2017) 16.

[18] Dit geldt bijvoorbeeld voor de wijziging van de onverenigbaarheidsregels voor parlementsleden en het niet langer strafbaar stellen van de meeste belangenconflicten. Er zijn ook andere voorbeelden van wetgeving die zonder overleg is goedgekeurd en die van invloed is op het justitiële stelsel en de strijd tegen corruptie, zoals de status van lokale overheden, de wet op de financiering van politieke partijen en een voorstel om alle vonnissen van de afgelopen twintig jaar te herzien. Dit laatste voorstel werd uiteindelijk getorpedeerd door het Grondwettelijk Hof.

Het maatschappelijk middenveld heeft herhaaldelijk gewezen op de potentiële gevolgen voor de justitiële hervorming en corruptiebestrijding. De huidige controverse over de justitiewetten is een belangrijke test om te zien of legitieme belangen van justitiële en andere belanghebbenden naar voren kunnen worden gebracht en of er voldoende rekening mee wordt gehouden in het definitieve besluit.

Een van de initiatieven om deze situatie te verhelpen werd ondernomen door de voorzitter van het juridische comité van de senaat, die de minister van Justitie en de Hoge Raad voor de magistratuur heeft uitgenodigd om tussen de statelijke instellingen een permanente dialoog in te stellen over wijzigingen van de strafwetboeken en andere belangrijke wetgeving. Het doel was om een voorspelbaar proces voor wetswijzigingen tot stand te brengen, waarbij debat en publieke raadpleging zijn gewaarborgd. Het parlement heeft het idee overgenomen en begin oktober een bijzondere parlementaire commissie inzake systematisering, eenvormigheid en stabiliteit van wetgeving ingesteld.

Om te voldoen aan aanbeveling 4 moet deze commissie aantonen dat zij in staat is vertrouwen op te bouwen tussen het parlement, de regering en de rechterlijke macht en constructieve samenwerking kan bewerkstelligen bij belangrijke wetgeving. Deze commissie kan de onzekerheid over de wetboeken oplossen en zo bijdragen tot de onderliggende aanbeveling 3, door op basis van consensus amendementen goed te keuren waarmee de vooruitgang die is geboekt bij de hervorming van deze vier wetboeken, behouden blijft. De commissie kan ook zorgen voor een consistent proces met het oog op de rechtszekerheid naar aanleiding van arresten van het Grondwettelijk Hof.

Aanbeveling 5: *De regering moet een passend actieplan invoeren om het pijnpunt van de uitvoering van rechterlijke uitspraken en de toepassing van de rechtspraak door overheidsdiensten aan te pakken, waarbij ook moet worden voorzien in een mechanisme voor het verstrekken van accurate statistieken om monitoring in de toekomst mogelijk te maken. Voorts moet een systeem van interne monitoring worde ontwikkeld waarbij de Hoge Raad voor de magistratuur en de Rekenkamer worden betrokken om een correcte uitvoering van het actieplan te garanderen.*

Aanbeveling 6: *Het strategische beheer van het gerecht, d.i. de minister van Justitie, de Hoge Raad voor de magistratuur, het Hoge Hof van Cassatie en Justitie en de procureur-generaal, moeten zorgen voor de uitvoering van het actieplan zoals het is goedgekeurd en op gezette tijden voorzien in een gezamenlijke openbare rapportage over de tenuitvoerlegging, met inbegrip van oplossingen voor pijnpunten zoals het tekort aan griffiers, de buitensporige werkbelasting en vertragingen bij de motivering van besluiten.*

Respect voor rechterlijke beslissingen

Deze aanbeveling betreft de handhaving van beslissingen tegen de staat, op grond waarvan een publieke instelling op last van de rechter geld moet betalen of actie moet ondernemen. De minister van Justitie heeft erkend dat daadwerkelijke tenuitvoerlegging van alle rechterlijke beslissingen tegen de staat essentieel is.

Eind augustus heeft Roemenië zijn actieplan van 2016 geactualiseerd, dat was opgesteld op verzoek van de Raad van Europa om de door het Europees Hof voor de rechten van de mens

geconstateerde structurele problemen met niet-handhaving van rechterlijke beslissingen tegen de staat aan te pakken[19].

Als dit actieplan wordt uitgevoerd, zou grotendeels zijn voldaan aan aanbeveling 5. Om de vooruitgang met betrekking tot deze aanbeveling te beoordelen, hoopt de Commissie concrete oplossingen en een gedetailleerd tijdschema voor de aanpak van de geconstateerde problemen te ontvangen.

Om volledig te voldoen aan deze aanbeveling moeten daarnaast ook binnen de overheidsdiensten procedures worden ontwikkeld om te zorgen voor consequente toepassing van de oplossing die door de rechter is opgelegd in vergelijkbare zaken waarbij in laatste instantie een oordeel is uitgesproken of waarvoor het Hoge Hof van Cassatie en Justitie een interpretatief besluit heeft gegeven. Hierdoor zou worden voorkomen dat vergelijkbare zaken ook weer voor de rechter komen, en dit zou het vertrouwen van burgers en bedrijven in beslissingen van overheidsdiensten vergroten.

Structurele hervorming van het justitiële stelsel

Na uitstel eerder dit jaar kwam de Raad voor het strategisch beheer van het gerecht bijeen in juni en september 2017. Tijdens de laatste vergadering werd een systeem ingesteld voor het algemene toezicht op de uitvoering van het actieplan voor de strategie voor de ontwikkeling van het gerecht 2015-2020, waarbij ieder kwartaal verslag zal worden uitgebracht. Individuele gerechtelijke instellingen melden dat zij het actieplan uitvoeren en het ministerie van Justitie heeft met succes EU-structuurfondsen aangevraagd voor de financiering van het actieplan. Deze stappen moeten worden gecombineerd met helder toezicht en de Raad moet regelmatig worden ingezet als reëel coördinerend orgaan om te zorgen voor betere dialoog over en samenwerking aan gemeenschappelijke vraagstukken die van invloed zijn op de werking van het justitiële stelsel.

Aanbeveling 7: *De nieuwe Hoge Raad voor de magistratuur moet een collectief programma voor zijn mandaat opstellen, met inbegrip van maatregelen om transparantie en verantwoordingsplicht te bevorderen. Het programma moet ook een communicatiestrategie bevatten waarbij op gezette tijden openbare vergaderingen worden georganiseerd met groepen rechters en aanklagers op alle niveaus, alsook met het maatschappelijk middenveld en beroepsorganisaties, waarbij gezorgd wordt voor een jaarlijkse rapportering die kan worden besproken op de algemene vergaderingen van rechtbanken en aanklagers.*

Transparantie en verantwoordingsplicht van de Hoge Raad voor de magistratuur

De nieuwe Raad is op 6 januari 2017 van start gegaan[20]. De omstandigheden waren niet altijd gemakkelijk, maar de Raad heeft aangetoond bereid te zijn moeilijke besluiten te nemen, bijvoorbeeld de negatieve adviezen over de bestuurlijke beschikking in februari en opnieuw over de amendementen op de justitiewetten in september en november. De Raad moest ook de onafhankelijkheid en reputatie van magistraten, met name openbaar aanklagers, verdedigen, waarbij een complicerende factor was dat tegen diezelfde magistraten bij herhaling tucht- of administratiefrechtelijke klachten werden ingediend door andere machten. We kunnen dus stellen dat de Raad voldoet aan zijn taakomschrijving en zijn kracht en weerbaarheid heeft bewezen.

[19] Technisch verslag SWD(2017) 701. Het voorstel is voorgelegd aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa.

[20] Na verschillende verdagingen heeft de senaat begin september de twee leden van de Hoge Raad voor de magistratuur benoemd die het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen.

Overeenkomstig de aanbeveling heeft de Hoge Raad voor de magistratuur eind februari 2017 de prioriteiten voor zijn mandaat (2017-2022) bepaald. Deze vormen het eerste punt waarover de instelling verantwoording moet afleggen. De hoge raad heeft maatregelen getroffen om de transparantie en openheid te bevorderen, bijvoorbeeld een nieuwe website en rechtstreekse deelname van vertegenwoordigers van rechtbanken, beroepsverenigingen van magistraten of ngo's aan de vergaderingen van de Raad. De hoge raad raadpleegt ook regelmatig rechtbanken en diensten van het openbaar ministerie, wat een belangrijk kanaal voor communicatie en overleg is gebleken. De hoge raad werkt ook aan een collectief programma en een collectieve strategie op het gebied van voorlichting, maatregelen om het publieke imago van het gerecht te verbeteren, betrekkingen met de media en samenwerking met de regering en het parlement.

De hoge raad moet de reputatie van magistraten consequent en doeltreffend blijven verdedigen en blijven bijdragen tot een constructieve en transparante dialoog met de regering en het parlement. De hoge raad moet ook de samenwerking tussen gerechtelijke instellingen met betrekking tot de belangrijkste resterende vraagstukken, waaronder het functioneren van de gerechtelijke inspectie, blijven stimuleren.

Op basis van de analyse van de aanbevelingen 1 tot en met 7 is de Commissie van mening dat nog niet voldaan is aan het eerste ijkpunt. Er kunnen verschillende positieve ontwikkelingen worden geconstateerd, met name wat betreft de gedragscodes, de burgerlijke wetboeken, de stappen die zijn gezet in de uitvoering van de strategie voor de ontwikkeling van het gerecht en de activiteiten van de nieuwe Hoge Raad voor de magistratuur. De politieke situatie en wetgevingsvoorstellen die een negatief effect kunnen hebben op de hervormingen, hebben de vooruitgang tegengehouden. Er zijn verschillende veelbelovende initiatieven en processen gesignaleerd die, mits zij inderdaad worden doorgevoerd, Roemenië snel weer vooruitgang zouden kunnen laten boeken met het eerste ijkpunt.

3.2. Tweede ijkpunt: Het integriteitskader en het nationale agentschap voor integriteitsbewaking

Aanbeveling 8: *Zorgen voor de inwerkingtreding van PREVENT. Het nationale agentschap voor integriteitsbewaking en het nationale bureau voor plaatsing van overheidsopdrachten moet zorgen voor rapportage over de voorafgaande controles bij procedures voor overheidsopdrachten en hun opvolging, inclusief controles achteraf, alsook over belangenconflicten of gevallen van corruptie die aan het licht zijn gekomen, en voor de organisatie van openbare debatten waarbij de regering, de lokale autoriteiten, het gerechtelijk apparaat en het maatschappelijk middenveld worden verzocht te reageren op het rapport.*

Aanbeveling 9: *De besluitvorming van het parlement inzake de opvolging van de definitieve en onherroepelijke besluiten met betrekking tot onverenigbaarheden, belangenconflicten en niet-verantwoorde vermogens ten aanzien van parlementsleden moet transparant zijn.*

Het PREVENT-systeem is opgezet om belangenverstrengeling bij overheidsopdrachten te voorkomen door vooraf controles uit te voeren, zodat de aanbestedende dienst problemen kan oplossen voordat het contract wordt gegund. Het systeem is eind juni in werking getreden. Het is ontwikkeld in nauwe samenwerking tussen het nationale agentschap voor integriteitsbewaking, het nationale bureau voor plaatsing van overheidsopdrachten, het agentschap voor de digitale agenda en de regering. Het systeem is nu vier maanden operationeel en begint zijn eerste vruchten af te werpen.

In verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing is herhaaldelijk gewezen op de vertraging en inconsistentie in de toepassing van sancties ten aanzien van parlementsleden van wie na een definitieve beslissing over een melding van het nationale agentschap voor integriteitsbewaking is vastgesteld dat er sprake is van onverenigbaarheid of een belangenconflict. De Commissie had daarom de aanbeveling gedaan dat het parlement transparant moet zijn in zijn besluitvorming inzake de opvolging van de definitieve en definitieve beslissingen over onverenigbaarheden, belangenconflicten en niet-opgegeven vermogens ten aanzien van parlementsleden. De Commissie heeft informatie ontvangen over de geldende procedures en de openbaarheid van parlementaire debatten, maar niet over het feit of er inderdaad debatten hebben plaatsgevonden en of besluiten zijn genomen in hangende zaken. Hoewel de parlementaire regels en procedures inzake de toepassing van sancties helder lijken, meldt het nationale agentschap voor integriteitsbewaking dat er drie zaken hangende zijn van parlementsleden waarin de rechtbank in 2017 een definitieve beslissing over hun integriteit heeft gegeven, die nog niet zijn uitgevoerd. Het is niet duidelijk of er een deadline is waarbinnen het parlement de sanctie moet uitvoeren. Daarnaast zijn er ook nog drie zaken van parlementsleden wier mandaat is bevestigd na de verkiezingen van eind 2016 terwijl zij op grond van een definitieve gerechtelijke beslissing gedurende drie jaar geen verkozen mandaat mogen vervullen. Het nationale agentschap voor integriteitsbewaking heeft het parlement daarover in februari 2017 geïnformeerd, maar het parlement heeft nog geen stappen ondernomen om deze drie zaken op te lossen.

Concrete stappen waarmee de in de aanbeveling voorgestelde transparantie in de praktijk zou worden gebracht, zouden bijvoorbeeld kunnen zijn om de voorzitter van de betrokken kamer van het parlement openlijk de ontvangst te doen erkennen van een definitieve gerechtelijke beslissing (of een melding van het nationale agentschap voor integriteitsbewaking die niet is betwist voor de rechtbank), waarbij ook een tijdschema voor de besluitvorming wordt aangekondigd, en het publiek en het nationale agentschap voor integriteitsbewaking te informeren zodra dit besluitvormingsproces is afgerond. Als het parlement maatregelen zou nemen in deze zes gevallen, zou snel positieve vooruitgang kunnen worden geboekt met betrekking tot deze aanbeveling.

Op basis van de analyse van de aanbevelingen 8 en 9 is de Commissie van mening dat Roemenië over het algemeen aanzienlijke vooruitgang heeft geboekt met betrekking tot het tweede ijkpunt. De uitvoering van aanbeveling 8 is bevredigend. Snelle besluiten over de hangende zaken van parlementsleden waartegen een definitieve integriteitsbeslissing is gegeven, zouden snelle vooruitgang met betrekking tot het tweede ijkpunt mogelijk maken.

3.3 IJkpunt drie: Aanpak van corruptie op hoog niveau

Aanbeveling 10: *Objectieve criteria vaststellen inzake besluiten over en motivering 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. De regering moet ook een wetswijziging overwegen om de onschendbaarheid van ministers te beperken tot hun ambtstermijn. Voor het nemen van deze maatregelen zou een beroep kunnen worden gedaan op bijstand van de commissie van Venetië en de Groep van Staten tegen corruptie (GRECO)[21]. Het parlement zou kunnen voorzien in een regelmatige rapportage over besluiten die de parlementaire kamers hebben genomen over verzoeken tot opheffing van de immuniteit en zou een openbaar debat kunnen organiseren, hetgeen de Hoge Raad voor de magistratuur en het maatschappelijk middenveld de kans zou geven om te reageren.*

Aanbeveling 10 betreft de verantwoordingsplicht van het parlement met betrekking tot zijn besluiten over verzoeken van het openbaar ministerie om toestemming te geven voor preventieve maatregelen zoals huiszoekingen of aanhoudingen of voor onderzoeken naar parlementsleden die minister zijn of zijn geweest (het opheffen van hun onschendbaarheid). In eerdere verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing werd benadrukt dat dergelijke besluiten door het publiek werden gezien als pogingen om onderzoek en vervolging van corruptiemisdrijven te beperken of tegen te houden. Het bestaan van criteria voor de besluiten over dergelijke verzoeken van het openbaar ministerie is daarom een van de manieren om aan te tonen dat dergelijke besluiten op objectieve basis worden genomen[22].

Drie recente verzoeken tot opheffing van de onschendbaarheid van parlementsleden werden afgewezen. Om de transparantie te vergroten is de kamer van afgevaardigden begonnen de argumenten van het juridische comité voor goedkeuring of afwijzing vrij te geven voordat de plenaire stemming plaatsvindt. In twee gevallen concludeerde het juridische comité dat er geen juridische grondslag voor het misdrijf was. De oppositie betwistte dit met het argument dat alleen de rechter kan beoordelen of iemand een misdrijf heeft begaan. De Commissie juicht toe dat er aandacht wordt besteed aan de noodzaak tot meer transparantie in de follow-up van verzoeken van het openbaar ministerie, maar acht meer werk aan aanbeveling 10 noodzakelijk. Zij herhaalt haar advies om een beroep te doen op de commissie van Venetië en de GRECO, die op dit punt waardevolle deskundigheid kunnen bieden.

In haar verslag van januari maakte de Commissie duidelijk dat het afzwakken of inkrimpen van de definitie van het begrip corruptie en grote problemen met de onafhankelijkheid en doeltreffendheid van het openbaar ministerie dat zich bezig houdt met corruptiebestrijding, worden beschouwd als achteruitgang.

De Commissie acht meer werk aan aanbeveling 10 noodzakelijk. Of het derde ijkpunt positief wordt beoordeeld, hangt over het algemeen af van de mate waarin het onafhankelijke nationale directoraat voor corruptiebestrijding in staat is zijn activiteiten uit te voeren met gebruikmaking van alle ter beschikking staande instrumenten en zijn staat van dienst kan consolideren. In eerdere verslagen werden de aanhoudend goede resultaten, ook onder grote druk, van het directoraat beschouwd als teken van duurzaamheid. Daarom had de Commissie haar aanbevelingen met betrekking tot het derde ijkpunt beperkt tot één. Als de strijd tegen corruptie zou beginnen te lijden onder deze druk, moet de Commissie die conclusie wellicht herzien.

---

[21] De Groep van Staten tegen corruptie (GRECO) is in 1999 opgericht door de Raad van Europa om toezicht uit te oefenen op de naleving van de normen op het gebied van corruptiebestrijding van de organisatie.

[22] Op basis van de richtsnoeren van de commissie van Venetië en de GRECO.

3.4 IJkpunt vier: Corruptie aanpakken op alle niveaus

Aanbeveling 11: *De nationale strategie voor corruptiebestrijding blijven uitvoeren, met inachtneming van de in augustus 2016 door de regering vastgestelde termijnen. De minister van Justitie moet een rapportagesysteem invoeren over de daadwerkelijke uitvoering van de nationale strategie voor corruptiebestrijding (inclusief statistieken over integriteitsincidenten in overheidsdiensten, nadere informatie over tuchtprocedures en sancties en informatie over structurele maatregelen die op kwetsbare terreinen worden toegepast).*

Aanbeveling 12: *Ervoor zorgen dat het nationale agentschap voor het beheer van in beslag genomen activa volledig en daadwerkelijk operationeel is en dat dit agentschap een eerste jaarverslag kan uitbrengen met betrouwbare statistische gegevens over de confiscatie van criminele vermogensbestanddelen. Het agentschap moet een systeem opzetten om op gezette tijden te rapporteren over de ontwikkeling van de bestuurlijke capaciteit en de resultaten bij de confiscatie en het beheer van criminele vermogensbestanddelen.*

Nationale strategie voor corruptiebestrijding

De nationale strategie voor corruptiebestrijding 2016-2020, die door de regering in augustus 2016 werd gepresenteerd, zou kunnen uitgroeien tot een doeltreffend beleid voor corruptiepreventie, indien zij correct wordt uitgevoerd en op het terrein wordt opgevolgd. De strategie richt zich op centrale en lokale overheidsinstellingen. Op technisch niveau is het secretariaat binnen het ministerie van Justitie dat zich bezighoudt met de strategie, verder gegaan met de uitvoering. Een positieve ontwikkeling is dat een groot aantal overheidsinstellingen heeft beslist deel te nemen aan de strategie. Een groot deel van het jaar werd besteed aan het ontwikkelen van een integriteitsplan binnen elke instelling en het opzetten van de eerste cyclus van intercollegiale toetsing. Andere instellingen, zoals het nationale agentschap voor integriteitsbewaking en de gerechtelijke politie voor corruptiebestrijding, zijn ook betrokken bij preventiemaatregelen[23]. Voor de strategie zullen ook EU-middelen beschikbaar worden gesteld. Begin 2018 zal voor de eerste keer verslag worden uitgebracht over de uitvoering van de maatregelen, wat een breed overzicht van de stand van zaken zal bieden.

Nu de uitvoering van de corruptiebestrijdingsstrategie van start is gegaan op technisch niveau, is zichtbare politieke steun van de regering en de lokale autoriteiten noodzakelijk om aan te tonen dat er sprake is van vooruitgang, zoals ook het geval was bij de uitvoering van de eerste strategie, toen inspanningen werden geleverd om goede praktijken te verspreiden en overheidsinstanties werden aangemoedigd aandacht en middelen uit te trekken voor corruptiebestrijding. Met name de ministers die verantwoordelijk zijn voor de centrale overheid en het ambtenarenapparaat, evenals de ministers van cruciale sectoren zoals het onderwijs of de gezondheidszorg, zouden hierin een belangrijke rol kunnen vervullen. In juni heeft de minister van Justitie beide kamers van het parlement uitgenodigd om een gezamenlijke verklaring te ondertekenen om de nationale strategie voor corruptiebestrijding 2016-2020 te ondersteunen, maar dit is tot op heden niet gebeurd. In het algemeen zou corruptiepreventie een politieke prioriteit moeten zijn, met name door maatregelen te nemen om de uitvoering van de nationale strategie voor corruptiebestrijding op centraal en lokaal niveau te ondersteunen, te zorgen voor stabiliteit in het desbetreffende wettelijke kader, en de goede staat van dienst van het openbaar ministerie in stand te houden.

Het nationale agentschap voor het beheer van in beslag genomen vermogensbestanddelen

[23] Zoals beschreven in het voortgangsverslag van het Roemeense ministerie van Justitie over de voortgang in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, september 2017.

Het nationale agentschap voor het beheer van in beslag genomen vermogensbestanddelen (ANABI) is nu volledig operationeel. In februari 2017 heeft het agentschap zijn eerste jaarverslag gepubliceerd. Met behulp van de belastingdienst is nagegaan welk bedrag in 2016 in totaal is verkregen uit de verkoop van in beslag genomen vermogensbestanddelen (ongeveer EUR 5 miljoen), waarvan een deel wordt hergebruikt voor sociale en publieke doeleinden. De eerste oproep tot het indienen van voorstellen zal in 2018 worden gepubliceerd.

In het verslag van januari 2017 werd benadrukt dat het agentschap op termijn ertoe moet bijdragen dat het percentage vermogensbestanddelen dat daadwerkelijk wordt ingevorderd, op te voeren. Daar wordt al aan gewerkt, met het verzamelen van gegevens van alle rechtbanken en de start van een project om alle relevante beslissingen van rechtbanken in verband met de inbeslagname van vermogensbestanddelen bij te houden en te koppelen aan de databank van de belastingdienst over de uitvoering. Dit project moet eind 2018 zijn afgerond en zou een duidelijker beeld moeten geven, zodat passende maatregelen kunnen worden getroffen om het percentage daadwerkelijk wordt ingevorderd.

In het volgende jaarverslag van het agentschap, in 2018, moet duidelijk worden beschreven welke resultaten in 2017 zijn geboekt.

De Commissie is van mening dat meer vooruitgang noodzakelijk is om het vierde ijkpunt te vervullen. De Commissie vindt dat meer politieke prioriteit moet worden gegeven aan corruptiepreventie en steun voor de uitvoering van de nationale strategie voor corruptiebestrijding, en dat er om aanbeveling 11 uit te voeren concrete aanwijzingen moeten zijn dat de corruptiepreventie echt van de grond komt. Indien goede operationele resultaten worden bevestigd, kan de Commissie aanbeveling 12 als vervuld beschouwen.

4. CONCLUSIE

In de negen maanden sinds het verslag van januari 2017, waarin aanbevelingen werden gedaan met het oog op het bereiken van alle ijkpunten in verband met het mechanisme voor samenwerking en toetsing, is vooruitgang geboekt met betrekking tot een aantal aanbevelingen, met name aanbeveling 8, die naar bevrediging is uitgevoerd, en de aanbevelingen 2, 7 en 12, op voorwaarde dat de praktische toepassing volgt. Hoewel de uitvoering van sommige aanbevelingen goed vooruit ging, heeft het algemene hervormingsproces in de loop van 2017 aan kracht ingeboet. De uitvoering van de resterende aanbevelingen loopt vertraging op en het risico bestaat dat kwesties die in het verslag van januari 2017 als voltooid werden beschouwd, opnieuw moeten worden bekeken. Ook problemen met en betwisting van de gerechtelijke onafhankelijkheid blijven een reden tot bezorgdheid.

Op basis hiervan moet de Commissie concluderen dat nog aan geen enkel ijkpunt naar bevrediging is voldaan, ook al zijn sommige dichter bij voltooiing gekomen. De Commissie blijft van oordeel dat Roemenië, met loyale samenwerking tussen de statelijke instellingen en met krachtige politieke sturing om de geboekte vooruitgang te consolideren en de gerechtelijke onafhankelijkheid te eerbiedigen, in de nabije toekomst in staat moet zijn om te voldoen aan de resterende aanbevelingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

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