

Vergaderjaar 2011–2012

33 353

EU-verslagen: Voortgang van Roemenië en Bulgarije met het Coöperatie- en Verificatiemechanisme COM(2012) 410¹ en COM(2012) 411²

A

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 14 september 2012

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad³ heeft in haar vergadering van 10 juli 2012 de mogelijke toetreding van Roemenië en Bulgarije tot het Schengengebied besproken.

Naar aanleiding daarvan heeft de commissie de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel op 11 juli 2012 verzocht om de kabinetsappreciatie van de CVM-rapporten en het standpunt van de regering over de toetreding **tijdig** voor de vergadering van 11 september 2012 aan de Eerste Kamer te doen toekomen.

De minister heeft op 12 juli 2012 gereageerd.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel hebben op 13 september 2012 de kabinetsappreciatie van de CVM-rapporten aan de Eerste Kamer gestuurd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad, Kim van Dooren

¹ Zie E120028 op www.europapoort.nl; het COM-document is als bijlage bij dit verslag gevoegd.

² Zie E120029 op www.europapoort.nl; het COM-document is als bijlage bij dit verslag gevoegd.

³ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA) (*voorzitter*), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Schrijver (PvdA), M. de Graaf (PVV) (*vice-voorzitter*), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Huijbregt-Schiedon (VVD), Schouwenaar (VVD), Swagerman (VVD)

BRIEF AAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATI EN ASIEL

Den Haag, 11 juli 2012

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad heeft in haar vergadering van 10 juli 2012 de mogelijke toetreding van Roemenië en Bulgarije tot het Schengengebied besproken. Met het oog op de voorgenomen besluitvorming hierover in de JBZ-Raad van 19 en 20 september 2012, is de commissie voornemens op 11 september 2012 de Coöperatie en Verificatiemechanisme (CVM)-rapporten, die de Europese Commissie in de tweede helft van juli 2012 zal publiceren, te bespreken. Zij wil daarbij de kabinetsappreciatie van deze rapporten en het standpunt van de regering over de toetreding van beide landen tot het Schengengebied betrekken.

De commissie verzoekt de regering de kabinetsappreciatie van bovengenoemde CVM-rapporten en het standpunt van de regering over de toetreding **tijdig** voor de vergadering van 11 september 2012 aan de Eerste Kamer te doen toekomen.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad,
W. A. J. M. van Dooren

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2012

In antwoord op uw brief van 11 juli jl. over de bespreking van de Coöperatie- en verificatiemechanisme (CVM)-rapporten en de mogelijke toetreding van Roemenië en Bulgarije tot het Schengengebied, wil ik u graag als volgt berichten.

De regering zal de CVM-rapportages over Bulgarije en Roemenië en de concept-agenda van de JBZ-Raad van 19-20 september met u delen, zodra deze beschikbaar zijn. Naar de huidige verwachting is dit het geval in de tweede helft van juli.

De kabinetsappreciatie van de CVM-rapportages komt tot stand mede op basis van overleg met EU-lidstaten waarmee wij op het CVM-dossier tot nu toe nauw hebben samengewerkt. Dit overleg is naar verwachting niet eerder afgerond dan in de eerste helft van september. Hierna zal de regering u informeren over haar appreciatie. Dit zal zoals gebruikelijk voorafgaand aan besluitvorming in EU-verband gebeuren.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2012

Op 18 juli jl. heeft de Europese Commissie de voortgangsrapportages in het kader van het Coöperatie- en Verificatiemechanisme (CVM) gepresenteerd. Deze rapportages zijn ter informatie aan uw Kamer gestuurd.¹ Hierbij hebben wij de eer u, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie, de kabinetsappreciatie te sturen, waarin tevens wordt ingegaan op de gevolgen voor de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de Schengenzone.

De Commissie schetst in de rapportages het beeld van de ontwikkelingen in Bulgarije en Roemenië op het gebied van de hervormingen van de rechtsstaat, de bestrijding van corruptie en, in het geval van Bulgarije, de bestrijding van georganiseerde misdaad van de afgelopen vijf jaar, toen beide landen toetraden tot de Europese Unie. In de inleiding van beide rapporten benadrukt de Commissie de onderlinge verwevenheid van de EU-lidstaten en rechtsstatelijkheid als fundamentele waarde van de Europese Unie.

Het kabinet onderschrijft de inhoud en de strekking van de in juli gepubliceerde rapportages.

Roemenië

De Commissie besteedt in het CVM-rapport over Roemenië veel aandacht aan de recente politieke ontwikkelingen aldaar, en zegt zich ernstig zorgen te maken over eerbiediging van fundamentele beginselen van een goed functionerend, onafhankelijk justitieel stelsel en eerbiediging van democratische instellingen.

In het rapport constateert de Commissie dat sinds de toetreding tot de EU in 2007 de belangrijkste bouwstenen voor de hervormingen van de rechtsstaat en bestrijding van corruptie gelegd zijn. Het CVM heeft hierin een grote rol gespeeld.

Roemenië heeft een uitgebreid juridisch kader opgezet dat alle onderdelen van het CVM bestrijkt. Zo heeft Roemenië de afgelopen jaren een nieuw burgerlijk wetboek en een nieuw strafwetboek opgesteld, met de bijbehorende wetboeken van rechtsvordering. Het burgerlijke wetboek is in werking getreden, de overige wetboeken zullen dit najaar en volgend jaar in werking treden.

Daarnaast heeft Roemenië een nationale anti-corruptie strategie aangenomen, en hebben het anti-corruptie directoraat van de Openbaar Aanklager (DNA), het anti-corruptie agentschap (ANI), en het Hoogge-rechtshof de afgelopen jaren een belangrijk track record gevestigd. Het werk van het DNA, aldus de Commissie, heeft geleid tot een toename van het aantal gerechtelijke uitspraken en veroordelingen in corruptiezaken op hoog niveau. Ook over het anti-corruptie agentschap (ANI) spreekt de Commissie waardering uit. Dit agentschap speelt een essentiële rol in het institutionele kader voor corruptiebestrijding en bevordering van integriteit en heeft aanzienlijke resultaten geboekt.

Verder zijn verschillende belangrijke maatregelen getroffen ter bevordering van de consistentie van de rechtsgang en worden, in samen-

¹ Kamerstukken II 2011/12, 23 987 nr. 124

werking met de Wereldbank, capaciteitsproblemen binnen de justitiële sector aangepakt.

Wel stelt de Commissie vast dat de implementatie van de hervormingen op veel terreinen nog niet voldoet aan de in het CVM gestelde criteria, en roept zij Roemenië op zich meer toe te leggen op het implementatietraject van de hervormingen en op het verankeren van het eigenaarschap van die hervormingen.

De Commissie stelt vast dat een vastberaden strategie nodig is om ervoor te zorgen dat de hervormingen effect blijven sorteren in de praktijk.

Binnen het gerechtelijk apparaat moet consistentie van jurisprudentie prioriteit krijgen en de samenwerking tussen de hoge raad voor de magistratuur, de uitvoerende macht en de procureur-generaal moet verbeteren. De Commissie roept het Roemeense parlement op dit proces actief te steunen.

Om de vooruitgang in de bestrijding van corruptie te bestendigen moet de autoriteit van het DNA en het ANI onomwonden worden bevestigd en moeten de *best practices* van het Hooggerechtshof ten aanzien van bestrafing in corruptiezaken en *case management* door andere rechtbanken worden overgenomen. Ook als het gaat om de strijd tegen corruptie wijst de Commissie het parlement op zijn verantwoordelijkheid.

De Commissie concludeert dat Roemenië kan voldoen aan de CVM-ijkpunten als snel wordt opgetreden om de rechtsstaat te respecteren, de hervormingen op gang gehouden worden en de implementatie van deze hervormingen wordt geïntensiveerd. De Commissie benadrukt dat de recente ontwikkelingen het vertrouwen in Roemenië geen goed hebben gedaan en vraagtekens doen plaatsen bij de duurzaamheid en onomkeerbaarheid van de hervormingen. De Commissie spreekt de hoop uit dat Roemenië op korte termijn aantoont dat de eerbiediging van de rechtsstaat boven partijbelangen staat. Gezien de huidige onzekerheden in Roemenië, zal zij een nieuw rapport opstellen voor het einde van 2012.

Bulgarije

De Commissie is van mening dat Bulgarije sinds 2007 belangrijke voortgang heeft geboekt in de totstandkoming van het benodigde juridisch raamwerk, en zij prijst de Bulgaarse autoriteiten voor de politieke wil die zij hebben getoond om vergaande en duurzame hervormingen te bewerkstelligen. Zo zijn sinds 2007 belangrijke constitutionele amendementen ten behoeve van de onafhankelijkheid van de rechtsspraak aangenomen en zijn een nieuwe wet inzake de rechterlijke macht, een nieuwe wet inzake Burgerlijk Procesrecht, en een nieuwe wet Bestuurlijk Procesrecht aangenomen en zijn amendementen doorgevoerd in het wetboek van Strafvordering. Daarnaast is een onafhankelijk inspectoraat van de rechterlijke macht opgericht, evenals een hoge raad voor justitie (*Supreme Judicial Council*).

Ter bestrijding van corruptie heeft Bulgarije sinds 2007 een uitgebreid administratief kader ontwikkeld, evenals beleid ter preventie van corruptie. Zo is in 2009 een «joint team» opgezet voor onderzoek naar en vervolging van fraude met EU-fondsen. In 2012 is het mandaat van dat team uitgebreid en is een vergelijkbaar team ingericht met als doel de bestrijding van corruptie op hoog niveau. Hervormingen bij de grenspolitie en de douane hebben, aldus de Commissie, de corruptie aan de grenzen doen verminderen. De confiscatie van wederrechtelijke verkregen goederen is de afgelopen jaren fors toegenomen en in mei dit jaar is de nieuwe «Pluk-ze Wet» door het Bulgaarse Parlement aangenomen.

In het kader van de bestrijding van georganiseerde misdaad heeft Bulgarije zich, conform de aanbevelingen van de Commissie, gericht op specialisatie en training. Er zijn teams ingesteld die zijn gespecialiseerd in de bestrijding van georganiseerde misdaad en het nieuwe gerechtshof met diezelfde specifieke taak is operationeel.

Volgens de Commissie is de uitdaging voor Bulgarije gelegen in het blijvend aandacht geven aan het dichten van de leemten in wetgeving en het zorgdragen voor effectieve implementatie van die wetgeving om zo meer concrete resultaten te bereiken. Binnen het Bulgaarse gerechtelijke apparaat bestaat, aldus de Commissie, de potentie voor een systeem met de juiste balans tussen efficiency, verantwoording, integriteit en onafhankelijkheid. Echter, om dat te realiseren zijn nog verbeteringen noodzakelijk. Deze liggen op het vlak van de justitiële verantwoordelijkheid en efficiëntie, – dat wil zeggen ter verkorting van de lange doorlooptijd van gerechtelijke procedures –, met name in het geval van corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad. Verder moet consistentie ten aanzien van opsporing, vervolging en berechting van zaken op deze terreinen worden bevorderd. Hoewel er veel is geïnvesteerd in de bestrijding van corruptie, zijn er volgens de Commissie nog onvoldoende resultaten geboekt. Georganiseerde misdaad wordt, ondanks de doorgevoerde hervormingen en het *commitment* van de Bulgaarse regering, door de Commissie nog steeds gezien als een fundamentele uitdaging voor de staat en de maatschappij.

De Commissie beschouwt het CVM voor Bulgarije de afgelopen jaren als een belangrijk instrument voor de hervorming van de rechtsstaat, bestrijding van corruptie en van georganiseerde misdaad. Het feit dat deze externe druk nog altijd noodzakelijk is, doet de Commissie de vraag stellen of de veranderingen duurzaam en onomkeerbaar zijn. De Commissie roept de Bulgaarse autoriteiten op duidelijker eigenaarschap van de hervormingen te laten zien en is van mening dat het CVM moet blijven voortbestaan om een duurzaam en onomkeerbaar hervormingsproces te verzekeren. Tegelijkertijd stelt de Commissie dat als Bulgarije de ingeslagen weg volgt en de inspanningen intensificeert, het voldoet aan de in het CVM gestelde ijkpunten. De Commissie acht het om die reden niet nodig de bestaande frequentie van rapportage voort te zetten en zij zal pas eind 2013 een nieuw rapport over Bulgarije presenteren.

Appreciatie

Het kabinet constateert dat in Bulgarije en Roemenië de afgelopen vijf jaar belangrijke voortgang is geboekt met de hervormingen van de rechtsstaat, de bestrijding van corruptie en, in Bulgarije, de bestrijding van georganiseerde misdaad. In beide landen is veel werk verzet om het juridisch raamwerk te laten voldoen aan de daarvoor binnen de EU geldende normen. Het kabinet constateert tevens, met de Commissie, dat Bulgarije en Roemenië nog niet alle CVM-ijkpunten volledig hebben verwezenlijkt. Het CVM heeft in de ogen van het kabinet dan ook nog steeds bestaansrecht. Zoals ook de Commissie vaststelt, is en blijft het CVM van wezenlijk belang voor het hervormingsproces in beide landen.

De Raad Algemene Zaken van 24 september a.s. zal conclusies aannemen over de stand van zaken in Bulgarije en Roemenië in het kader van het CVM. In deze raadsconclusies moeten wat Nederland betreft de resultaten die beide landen sinds hun toetreding tot de EU in 2007 hebben behaald, worden verwelkomd. Nederland zal ervoor pleiten dat in de conclusies terugkomt wat de Commissie constateert in de rapporten over de rechtsstaat, namelijk dat dit een fundamentele waarde is voor de EU. Ook moet in de conclusies worden vastgesteld dat beide landen nog werk te

verrichten hebben en dat meer concrete resultaten geboekt moeten worden om de duurzaamheid en onomkeerbaarheid van de hervormingen te bestendigen. In de conclusies moet het voornemen van de Commissie verwelkomd worden dat er voor het eind van 2012 een nieuw rapport over Roemenië zal verschijnen. Wat Bulgarije betreft gaat het om het vaststellen dat blijvend aandacht wordt besteed aan het dichten van de leemten in wetgeving en het zorgdragen voor effectieve implementatie, en daarom zal pas eind 2013 een nieuw rapport worden opgesteld. Voorts moet opnieuw bevestigd worden dat het CVM pas kan worden opgeheven wanneer Bulgarije en Roemenië aan alle CVM-ijkpunten hebben voldaan.

In lijn met het staande kabinetsbeleid, zoals herhaaldelijk met uw Kamer gewisseld, kan op basis van deze rapporten volledige toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de Schengenzone wat Nederland betreft nog niet aan de orde zijn. Het door Nederland tot dusverre geblokkeerde compromisvoorstel om als tussenstap de paspoortcontroles aan de lucht- en zeegrenzen af te schaffen, zou worden besproken tijdens de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) van 20 september aanstaande. Gezien het voorafgaande heeft Nederland gepleit voor uitstel van de bespreking tot na het verschijnen van het door de Commissie aangekondigde volgende rapport over Roemenië, eind 2012. Ook andere lidstaten zijn van mening dat uitstel van de besluitvorming op dit moment de voorkeur verdient. Tegen die achtergrond is besloten dit punt niet te agenderen voor de JBZ-Raad van 20 september aanstaande.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers