



Brussel, 22.1.2014
COM(2014) 37 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(2014) 37 final}

1. INLEIDING

In juli 2012 stelde de Europese Commissie een verslag op over een algemene beoordeling van de vooruitgang van Roemenië, vijf jaar na de start van het mechanisme voor samenwerking en toetsing.¹ Zij wees erop dat de noodzakelijke bouwstenen aanwezig waren en dat het mechanisme voor samenwerking en toetsing een belangrijke bijdrage had geleverd aan de hervormingen in Roemenië. De nadruk verschoof naar de tenuitvoerlegging van de hervormingen. Het verslag met zijn methodologie en conclusies werd bekrachtigd in de conclusies van de Raad van ministers.²

Het verslag werd ook gekleurd door de gebeurtenissen in juli 2012 in Roemenië, die specifieke vragen oproepen met betrekking tot de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van het justitiële stelsel in Roemenië. De Commissie wijdde in januari 2013 een tussentijds verslag aan deze kwesties.³ In het verslag werd besloten dat Roemenië heel wat, maar niet alle, aanbevelingen van de Commissie had uitgevoerd. In het verslag werd ook opgemerkt dat er sneller vooruitgang moet worden geboekt met de aanbevelingen van de Commissie over de hervorming van het justitiële stelsel, integriteit en corruptiebestrijding.

In dit verslag wordt de vooruitgang beoordeeld die Roemenië heeft geboekt sinds de verslagen over de twee kerngebieden van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, de hervorming van het gerecht en de bestrijding van corruptie. Uit de geschiedenis van het mechanisme voor samenwerking en toetsing tot nu toe blijkt dat de vooruitgang niet eenduidig is en vorderingen op een bepaald gebied kunnen worden gehinderd of tenietgedaan door achteruitgang op een ander gebied. In december 2013 vormden beslissingen in het Parlement het bewijs dat de kernbeginselen en -doelstellingen van de hervorming nog een probleem vormen - het grondwettelijk hof moest actie ondernemen om deze beginselen te bevestigen. Het valt dan ook bijzonder moeilijk te beoordelen hoe duurzaam de hervorming is en in welke mate in het land de bereidheid bestaat om een ruime positieve trend aan te houden.

Vermeldenswaard is dat de moeilijke omstandigheden van 2012 geen afbreuk deden aan de vastberadenheid van heel wat Roemeense instellingen en individuen om de vooruitgang te blijven consolideren. De Commissie is van mening dat het monitoringproces van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, de kansen die de EU-middelen bieden en de constructieve betrokkenheid van de Commissie en veel lidstaten een waardevolle ondersteuning vormen van de hervormingen in Roemenië. Het volgende verslag verschijnt over een jaar.

¹ COM(2012) 410 final

² 24.9.2012.

³ COM(2013) 47 definitief. De Raad Algemene Zaken heeft op 11 maart 2013 de analyses en aanbevelingen ervan bekrachtigd in zijn conclusies.

2. STAND VAN HET HERVORMINGSPROCES IN ROEMENIË

2.1 *Het gerecht*

De onafhankelijkheid van het gerecht en de rechtsstaat waren een specifiek thema in het verslag van juli 2012 en het vervolgverslag van januari 2013.⁴ Ook in het Roemeense binnenlandse debat was dit een constante, waarbij het gerecht meer nadruk legde op zijn kant van zijn werk. Dit kan invloed hebben gehad op het vertrouwen in de gerechtelijke instanties in Roemenië.⁵

Onafhankelijkheid van het gerecht en de rechtsstaat

De constitutionele orde

Hoewel zij strikt genomen geen deel uitmaken van het justitiële stelsel, vormen de grondwet en het grondwettelijk hof wel de kern van de rechtsstaat. Na de zomer van 2012 werd het gezag van het hof niet opnieuw in twijfel getrokken en heeft het hof zijn rol als belangrijke scheidsrechter versterkt. Het hof blijft een belangrijke rol spelen bij de verdediging van kernbeginselen als de scheiding der machten, met inbegrip van toekomstige discussies over grondwetswijzigingen.

Dit jaar komt het debat over de grondwet wellicht opnieuw aan de orde en moet ervoor worden gezorgd dat de Hoge Raad voor de Magistratuur inspraak heeft op alle gebieden die voor het justitiële stelsel van belang zijn. Er moet in het bijzonder worden voorkomen dat politici meer mogelijkheden krijgen om de justitiële machthebbers te beïnvloeden of de justitiële onafhankelijkheid of autoriteit te betwisten. Daarom is met name de toezegging van de regering om de commissie van Venetië te raadplegen een belangrijk bewijs dat Roemenië bereid is toekomstige grondwetswijzigingen te baseren op Europese normen. De Roemeense autoriteiten hebben duidelijk aangegeven van plan te zijn de Europese Commissie op de hoogte te houden.

Gerechtelijke onafhankelijkheid onder druk

In de zomer en herfst van 2012 kreeg de Commissie heel wat opmerkingen van gerechtelijke instanties over rechtstreekse kritiek van politici en politiek geïnspireerde media-aanvallen op individuele rechters en aanklagers en hun familieleden, en op gerechtelijke instanties en instanties van de aanklager.⁶ Sinds 2012 zijn deze aanvallen weliswaar in aantal en intensiteit afgenomen, maar ze zijn er nog steeds. Zo werden onder meer gerechtelijke instanties rechtstreeks bekritiseerd in de nasleep van gerechtelijke vonnissen over belangrijke politici.

Dit staat in contrast met de praktijk in andere lidstaten, waar de mate waarin politici commentaar geven op gerechtelijke vonnissen wordt ingeperkt via regels of afspraken over het respect voor de scheiding der machten en de onafhankelijkheid van het gerecht.

⁴ COM(2012) 410 final, COM(2013) 47 final

⁵ Volgens de speciale Eurobarometer 385 over justitie lag het vertrouwen van de Roemeense publieke opinie in het justitiële stelsel met 44 % niet ver onder het EU-gemiddelde (dat 53 % bedraagt) en bekleedde Roemenië inzake vertrouwen de 17e plaats binnen de EU-28.

⁶ COM(2013) 47 final, blz. 4.

De Hoge Raad voor de Magistratuur is de belangrijkste voorvechter van de onafhankelijkheid van het gerecht en kwijt zich systematisch en professioneel van deze taak, waardoor zowel burgers als politici deze kwestie meer au sérieux zijn gaan nemen. Dit blijkt een steeds belangrijker wordende taak van de Hoge Raad, en een duidelijke en voor iedereen beschikbare procedure over hoe de Hoge Raad in dergelijke gevallen zal reageren, zou helpen bij het consolideren van deze rol. De Hoge Raad zou ook andere mogelijkheden kunnen overwegen om de gerechtelijke onafhankelijkheid in de praktijk ondersteuning te geven via de instellingen door in dergelijke omstandigheden individuele magistraten te steunen.⁷

De minister van Justitie heeft ook een nuttig initiatief geleid om een dialoog tussen de media en magistraten tot stand te brengen. Met een beter wederzijds begrip en een professionele aanpak van de media die berichten over gerechtelijke instanties, kunnen de betrekkingen worden verbeterd. Het zal echter moeilijk blijven om vooruitgang te boeken als de kritiek van de machthebbers op magistraten en gerechtelijke uitspraken blijft duren.

Respect voor uitspraken van de rechtbank

Dit hangt samen met een belangrijk aspect van de scheiding der machten en de rechtsstaat, het respect voor uitspraken van de rechtbank. Dit geldt op meerdere niveaus. Voor het bindende karakter van de uitspraken van de rechtbank blijft het een probleem dat rechterlijke beslissingen niet worden uitgevoerd of dat de overheid rechterlijke beslissingen onterecht betwist.

Dit probleem raakt de hoogste organen van de staat. Sinds juli 2012 heeft het gerecht al meermaals moeten verwijzen naar het grondwettelijk hof omdat het parlement niet bereid was een mandaat te beëindigen nadat volgens een rechterlijke beslissing een onverenigbaarheid bestond voor een bepaald parlementslid. De meest recente uitspraak van het grondwettelijk hof ter zake dateert van november 2013 maar de Senaat heeft nog geen actie ondernomen.

Benoemingen op hoog niveau

Benoemingen bij het gerecht zijn een van de duidelijkste manieren om de onafhankelijkheid van het gerecht en de aanklagers aan te tonen. Het mechanisme voor samenwerking en toetsing heeft het belang aangetoond van duidelijke, objectieve en weloverwogen procedures die moeten gelden bij dergelijke benoemingen:⁸ niet-politiek gemotiveerde benoemingen van zeer professionele en integere personen zijn essentieel voor het vertrouwen van het grote publiek in het gerecht.

De resultaten van het afgelopen jaar lopen uiteen.⁹ Inzake de leiding van het Hoge Hof waren er geen indicaties dat inmenging in de procedure had plaatsgevonden. Met betrekking tot de aanklager is de situatie moeilijker omdat de benoemingsprocedure die in september 2012 van

⁷ Zie het technisch verslag, deel 1.1.1.

⁸ Bijvoorbeeld in COM(2012) 410 final staat: "Dit vereist een transparant en objectief benoemingsproces [bij de instanties voor corruptiebestrijding] binnen het bestaande wettelijke kader, met een open procedure op basis van heldere criteria, waarbij wordt gezocht naar de sterkste kandidaat met het oog op de continuïteit van het functioneren van deze instellingen." Zie ook de conclusies van de Raad van ministers, de meest recente van 13 maart 2013.

⁹ Zie het technisch verslag, deel 1.5.

start ging, een sterke politieke tint had, die ondanks veranderingen in de procedure niet kon worden verwijderd. Dat heeft sommige kandidaten wellicht ontmoedigd. De uiteindelijke voordracht van kandidaten bevatte cijfergegevens over bewezen resultaten op het vlak van corruptiebestrijding. Het eindresultaat was echter niet de uitkomst van een procedure die een echte concurrentiestrijd inhield en waarmee de capaciteiten van de kandidaten werden nagegaan. De Commissie betreurt dat werd besloten geen degelijke procedure te volgen en wijst erop dat degenen die werden benoemd moeten bewijzen dat zij bereid zijn het werk van deze instellingen inzake corruptiebestrijding voort te zetten.

In de herfst van 2013 dook met de benoeming van het afdelingshoofd en de adjunct-afdelingshoofden van de DNA een ander moeilijk probleem op. Ook daar werden tijdelijke benoemingen voor tijdelijke functies abrupt beëindigd en deed de minister van Justitie benoemingen waarvoor de procedure om het hoofd van de DNA te raadplegen, niet volledig werd gevolgd. Na kritiek van de publieke opinie en de Hoge Raad werd een tweede procedure gestart, meer op consensus gebaseerd en in overeenstemming met de regels, die tot een reeks andere permanente benoemingen leidde. Op basis van de timing werd ook gevreesd dat er een verband bestond met beslissingen van de DNA over politici en met de openbare politieke kritiek van aanklagers.¹⁰

Het wetgevingskader

De nieuwe wetboeken

In opeenvolgende verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing werd de ontwikkeling van nieuwe wetboeken in Roemenië gevolgd. In het verslag van juli 2012 wordt benadrukt dat dit een aanzienlijke modernisering inhoudt van de Roemeense wetgeving. De tenuitvoerlegging ervan was niet makkelijk, zeker niet wanneer parallelle systemen behouden moesten blijven, maar toch lijkt het er steeds meer op dat de gerechtelijke instellingen samenwerken met het ministerie van justitie om de overgang te vergemakkelijken. Bij de voorbereidingen voor de inwerkingtreding van nieuwe wetboeken van strafrecht werd geput uit de ervaringen uit het verleden.¹¹ Het ministerie van justitie heeft ook voor extra middelen en posten gezorgd om de tenuitvoerlegging van de nieuwe wetboeken te ondersteunen. Iets langere maar ook meer realistische termijnen voor deze procedure hebben hun nut bewezen.

Het nieuwe wetboek van strafvordering dat vanaf februari van toepassing is, is een groot project: alle bepalingen zijn rechtstreeks toepasselijk en het wetboek voert twee nieuwe instellingen in, de rechter "voor rechten en vrijheden" en de rechter van de "voorlopige kamer". Het is dus uiterst belangrijk dat problemen worden voorzien en opgelost waar mogelijk. Regelmatige monitoring van het daadwerkelijke effect en de tenuitvoerlegging van de nieuwe bepalingen zal na de inwerkingtreding van de nieuwe wetboeken van het grootste belang zijn.

Een blijvend probleem is dat de nieuwe wetboeken een paar maanden voordat zij in werking moeten treden nog niet stabiel zijn. Er zijn verschillende juridische problemen vastgesteld die wijzigingen nodig maken aan de wetboeken of de wet betreffende de toepassing van het

¹⁰ Zie het technisch verslag, deel 1.5.

¹¹ Zie het technisch verslag, deel 1.2.2.

wetboek van strafvordering die nog moet worden goedgekeurd vóór de inwerkingtreding¹². Bovendien heeft het Roemeense parlement in december een aantal controversiële wijzigingen aan het wetboek van strafrecht goedgekeurd, waarvan het grondwettelijk hof oordeelde dat zij ongrondwettelijk waren (zie verderop).

Consistentie van de jurisprudentie

Bij de invoering van de nieuwe wetboeken kan ook het probleem van de consistentie van de jurisprudentie worden aangepakt. Inconsistentie en een gebrek aan voorspelbaarheid van de jurisprudentie van de rechtbanken of van de interpretatie van wetten blijft een groot probleem voor het bedrijfsleven en de samenleving in het algemeen.

Het Hoge Hof van Cassatie en Justitie heeft een aantal zaken ondernomen om dit probleem aan te pakken. In de nieuwe wetboeken wordt hoger beroep opnieuw toegespitst op hun eerste doel, namelijk cassatie, en krijgt het Hoge Hof een sterkere rol bij het verbeteren van de inconsistentie. De procedure over de oriënterende interpretatie leidt tot een nieuwe procedure om vragen te stellen aan het Hoge Hof naar een oriënterende interpretatie die bindend is voor de betrokken rechtbank en in toekomstige zaken. Zowel voor opleiding als voor de publicatie van gemotiveerde gerechtelijke vonnissen hebben het Hoge Hof en de Hoge Raad belangrijke stappen gezet, onder meer door rechters en rechtbankmedewerkers toegang te geven tot de gerechtelijke vonnissen van alle andere rechtbanken in het land. De volgende stap moet zijn ervoor te zorgen dat alle gerechtelijke vonnissen toegankelijk zijn voor juristen en het brede publiek.¹³

Hier en daar blijft nog enig verzet tegen het volgen van de jurisprudentie of de raad van hogere rechtbanken waardoor de normale werking van het gerecht wordt gehinderd. De daaruit voortvloeiende onzekerheid schaadt het vertrouwen in het gerecht en leidt tot inefficiëntie en frustratie bij zowel de commerciële ondernemingen als de burgers. Leidinggevend in rechtbanken kunnen meer doen om bij hun collega's te benadrukken hoe belangrijk consistentie is, en met name ingaan op zaken waarin vonnissen lijken af te wijken van de praktijk van het Hoge Hof. Het Hoge Hof van zijn kant moet de zaken aanpakken waarin zijn eigen vonnissen inconsistent lijken.

Een andere moeilijkheid bij de uniforme toepassing van de wet heeft te maken met de kwaliteit en stabiliteit van het wettelijk kader. Het grote aantal noodverordeningen of parlementaire werkzaamheden die niet transparant genoeg zijn, maakt een goede beoordeling, raadpleging en voorbereiding onmogelijk, ook als de dringendheid niet duidelijk is. Bijgevolg zijn rechters, aanklagers, advocaten, ondernemingen, overheidsdiensten en burgers die de wet moeten toepassen, vaak in de war en maken zij fouten; er bestaat dan ook een grotere kans op leemten die kunnen worden gebruikt om de wetgeving op een afwijkende manier te interpreteren.

¹² Zie het technisch verslag, deel 1.2.2.

¹³ In het technisch verslag, deel 1.3.2. worden de verschillende initiatieven uiteengezet.

Structurele hervorming van het gerecht

Strategie voor de ontwikkeling van het gerecht (2014-2018)

De minister van Justitie heeft aan een Strategie voor de ontwikkeling van het gerecht (2014-2018) gewerkt. De strategie moet de huidige hervorming en de gerechtelijke instanties versterken en het vertrouwen in het gerecht vergroten. De algemene doelstellingen - meer efficiëntie, institutionele versterking, integriteit, kwaliteit, transparantie en toegang tot het gerecht - stemmen overeen met het werk dat in andere lidstaten en op Europees niveau is verricht. De bedoeling is om in februari 2014 de strategie en het bijhorende actieplan goed te keuren. Daarvoor moeten de regering en de gerechtelijke instanties nauw samenwerken; de minister is erin geslaagd de instellingen te verenigen. Een consensus zou goed zijn voor het gezag van deze strategie. Ook andere juristen zoals advocaten, notarissen en deurwaarders zouden erbij betrokken moeten worden.

Een belangrijk aspect voor iedere hervorming van het gerecht is de vergroting van de capaciteit van het beheer van het gerecht zodat de besluitvorming op beter ingelichte basis kan plaatsvinden en op basis van betrouwbare gegevens over de werking van het gerecht, onderzoek en langetermijnplanning. Andere lidstaten hebben ook gebruik gemaakt van bijvoorbeeld enquêtes bij gebruikers en personeel van de rechtbank, om informatie te vergaren over de zwaktes van het systeem.

Beheer van de werklast en efficiëntie van justitie

De te hoge werkdruk in bepaalde rechtbanken en parketten blijven een probleem, dat nog wordt vergroot door de onzekerheden over de effecten van de nieuwe wetboeken. Verschillende tendensen bij het gerecht, zoals de specialisatie, het beter inzetten van griffiers en maatregelen om tergende vertragingen te voorkomen, kunnen daarbij helpen.

Het is echter ook van belang te kijken naar de aloude kwestie¹⁴ van de herverdeling van de beschikbare middelen door de "justitiële landkaart" opnieuw te tekenen. Dat vereist echter een wetswijziging, en, hoewel de minister van Justitie daar kan achterstaan, valt te betwijfelen of het parlement zijn steun zou verlenen.

Integriteit van het justitiële stelsel

De Hoge Raad heeft benadrukt een nultolerantiebeleid te voeren op het vlak van integriteitsproblemen binnen het justitiële stelsel en met de hulp van het inspectoraat een consistentere en grondiger aanpak te hebben ontwikkeld. Dit moet ook tot uiting komen in een consistente aanpak door de administratieve afdeling van het Hoge Hof. Het lijkt te hebben geleid tot een groter aantal zaken¹⁵, maar uit verdere evaluatie moet blijken of het ontradende aspect resultaten oplevert.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld COM(2012) 410 final, blz. 8.

¹⁵ Zie het technisch verslag, deel 1.4.4. In dit deel wordt ook opgemerkt dat een groot deel van de zaken met succes zijn betwist voor het Hoge Hof, waardoor de doeltreffendheid van de maatregelen op de helling komt te staan.

2.2 *Het integriteitskader*

Het integriteitskader is een van de wezenlijke kenmerken van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. Het hangt van de instellingen en de regels af of de verwachtingen duidelijk zijn en goed ten uitvoer worden gelegd. Ook van groot belang is de politieke en culturele aanvaarding dat integriteit een fundamenteel beginsel is voor ambtenaren en dat overtredingen gevolgen zouden moeten hebben.

Het nationale agentschap voor integriteitsbewaking (ANI) en de nationale integriteitsraad (NIC)

Het afgelopen jaar is het ANI goed werk blijven leveren.¹⁶ Er zijn echter nog steeds hindernissen, en verschillen in vooruitgang op het vlak van onverenigbaarheden, belangenconflicten en niet-aangegeven vermogens. Het ANI en het management hebben een aantal aanvallen moeten doorstaan, die vaak leken samen te vallen met ANI-zaken tegen senior politieke figuren. De NIC is waardevol gebleken als toezichthoudend orgaan dat uitleg kan geven bij het mandaat van het ANI en publiek kan ingrijpen waar nodig.

Het ANI is een meer gevestigde instantie geworden, met regeringssteun voor meer middelen om de doeltreffende werking ervan te waarborgen. De betrekkingen met andere overheidsagentschappen zijn cruciaal, en het ANI heeft een aantal werkovereenkomsten gesloten over deze betrekkingen, waarvan sommige vruchtbaarder zijn dan andere. De uitspraken van het ANI worden vaak aangevochten voor een rechtbank, maar uit de gegevens blijkt de rechtbanken in ruim 80 % van de gevallen de conclusies van de ANI bevestigen.

De rechtbanken lijken nu vertrouwd te zijn met het integriteitskader. De jurisprudentie is nog erg verschillend, met tegenstrijdige uitspraken op het niveau van de hoven van beroepen, maar ook op het niveau van de Hoge Raad, en de rechtszaken over gevallen van onverenigbaarheid slepen nog steeds lang aan. Er is nog steeds een zaak hangende bij de Hoge Raad betreffende het al dan niet beroep kunnen instellen tegen een beslissing van de commissie voor vermogensonderzoek om een ANI-zaak niet door te verwijzen naar de rechtbank. Dat het lang duurt om contracten te verbreken waarbij sprake was van een belangenconflict, en de slechte resultaten van de overheid bij de vervolging van deze contracten, vermindert het ontradende effect van het werk van het ANI, en leidt tot verliezen voor de overheidsfinanciën.

De beslissing om een nieuw systeem te ontwikkelen voor een controle ex-ante op belangenconflicten bij de toekenning van overheidsopdrachten is een waardevolle aanvulling op de activiteiten van de ANI.¹⁷ Het is uiteraard wenselijk dat mogelijke belangenconflicten worden opgespoord en voorkomen voordat contracten worden ondertekend. Een wettelijke verplichting voor aanbestedende diensten om op te treden als de ANI problemen opspoort, is belangrijk om het systeem te laten werken. Ook van belang is een bepaling dat, indien een contract toch wordt voortgezet en de ANI-uitspraak wordt bevestigd, de ambtenaar voor wie het belangenconflict is vastgesteld, aansprakelijk is voor een deel van de kostprijs van het

¹⁶ Zie het technisch verslag, deel 2.1.3.

¹⁷ In het technisch verslag, deel 2.1.4. wordt de procedure gedetailleerd uiteengezet.

contract. Als deze aanpak geslaagd blijkt, is uitbreiding mogelijk van de EU-middelen naar alle aanbestedingsprocedures.

Het zou logisch zijn lessen te trekken uit de huidige werkzaamheden van het ANI om zijn wettelijk kader te verfijnen. Een pakket dat nu wordt besproken met de regering bevat belangrijke stappen als de onmiddellijke stopzetting van een contract als een uitspraak over een belangenconflict definitief is, meer controle bij de toewijzing en betere toegang tot verklaringen inzake belangen. Dit zou ook een goede gelegenheid zijn voor het ANI om te zorgen voor een codificatie van het integriteitskader, waarmee eveneens mogelijke dubbelzinnigheden in het huidige kader zouden worden weggewerkt.

Op dat vlak heerst weliswaar enige onzekerheid door de opeenvolgende pogingen van het parlement om de doeltreffendheid van het integriteitskader te ondermijnen.¹⁸ Zo waren er bijvoorbeeld pogingen om de regels te wijzigen inzake de onverenigbaarheden voor de lokaal verkozen vertegenwoordigers in de zomer van 2013, of de recente pogingen om het strafwetboek te wijzigen en bepaalde categorieën van personen af te schermen van de regels inzake integriteit, met inbegrip van die inzake belangenconflicten (zie verder). Er waren ook gevallen waarin het parlement een ANI-uitspraak niet wilde uitvoeren, ondanks een vonnis van een rechtbank. Een regeringsvoorstel om de ANI-wet te wijzigen zou de ANI moeten versterken en bevestigen in zijn rol; dit zou een belangrijke test zijn van de politieke wil om een doeltreffend integriteitskader te bewerkstelligen.

Het integriteitskader: Parlement

Eerdere verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing wezen al op het risico dat parlementaire regels de parlementsleden zouden afschermen voor toepassing van de wetgeving.¹⁹ In het verslag over het mechanisme voor samenwerking en toetsing van januari werd gemeld dat het parlement in januari 2013 wijzigingen had goedgekeurd van het statuut van de parlementsleden, tot wijziging van de procedure voor de opheffing van de onschendbaarheid in gevallen waarin parlementsleden worden gezocht, gearresteerd of in hechtenis genomen en waarin voormalige ministers worden vervolgd. Het statuut lijkt een nuttige stap; het levert meer duidelijkheid op over onverenigbaarheid die leidt tot de beëindiging van een mandaat, en zorgt voor de toepassing van deadlines voor de overweging in het parlement van verzoeken tot vervolging met oog op de opsluiting, arrestatie of opsporing van parlementsleden. Een weigering tot vervolging moet echter niet worden gemotiveerd.²⁰

Door een betwisting voor het grondwettelijk hof traden deze bepalingen pas in juli in werking, en de uitvoeringsverordeningen en een nieuwe gedragscode²¹ werden nog niet goedgekeurd. De doeltreffendheid van het statuut moet na een tijdje worden geëvalueerd. Uit de praktijk in de herfst van 2013 bleek echter niet altijd dat parlementsleden op zoek waren naar nieuwe

¹⁸ COM(2012) 410 final, blz. 14, bevat recente voorbeelden.

¹⁹ Bijvoorbeeld COM(2012) 410 final, blz. 14.

²⁰ De aanbeveling in COM(2013) 47 final, op blz. 7, luidt: "Als het parlement niet toestaat dat de wet gehandhaafd wordt, moet het daar een duidelijke motivering voor geven."

²¹ De voorzitter van de kamer van volksvertegenwoordigers stuurde in december 2013 een ontwerp van de gedragscode naar het Europees Parlement en gaf zo aan de code te willen baseren op de internationale praktijk.

regels om de procedures beter te laten verlopen.²² Met name werd in het verslag van januari melding gemaakt van het feit dat een vonnis van het Hoge Hof dat een ANI-uitspraak bevestigde, niet werd uitgevoerd door het parlement.²³

2.3 *Corruptie op hoog niveau aanpakken*

Uit eerdere verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing en de conclusies van de Raad blijkt dat de resultaten van de instellingen die corruptie op hoog niveau moeten aanpakken een van de belangrijkste manieren vormen waarop Roemenië vooruitgang boekt inzake de doelstellingen van het mechanisme. Sinds de jongste Commissieverslagen hebben zowel de DNA op het niveau van de aanklager²⁴ als de Hoge Raad op het niveau van rechtszaken²⁵ goede resultaten geboekt in moeilijke omstandigheden. Zowel inzake tenlasteleggingen als inzake vonnissen is de toepassing van de wet op machtige politieke figuren een belangrijke demonstratie geweest van de reikwijdte van het Roemeense gerecht.

De rechterlijke praktijk is aanzienlijk verbeterd, met name op het vlak van onderzoekssnelheid van de DNA en van berechting.²⁶ Er werd een leemte gevuld door te voorkomen dat een zaak kan worden vertraagd doordat bijvoorbeeld een parlementslid ontslag neemt, en er zijn advocaten met wachtdienst in het Hoge Hof zodat er geen uitstel mogelijk is omdat er geen advocaat ter beschikking zou zijn.

De corruptie binnen de magistratuur²⁷ aanpakken is belangrijk voor de geloofwaardigheid van het systeem. Er werden inspanningen geleverd om zowel de samenhang als het ontradende effect van de sancties te verbeteren door een wetsontwerp voor te stellen om magistraten hun speciale "dienstpensioen" af te nemen na een definitieve veroordeling voor een opzettelijk strafbaar feit, waaronder corruptie.²⁸

Het aanpakken van corruptie op hoog niveau wordt nog steeds gehinderd. Hoewel er wel onderzoeken, tenlasteleggingen en veroordelingen plaatsvinden, zijn er bewijzen dat corruptie niet altijd als een ernstige misdaad wordt behandeld. Binnen het gerecht lijkt het hoge percentage voorwaardelijke straffen de terughoudendheid van rechters te illustreren om de gevolgen van het feit dat iemand schuldig wordt bevonden, te dragen²⁹, in weerwil van de richtlijnen van het Hoge Hof. Ook belangrijk op dit vlak zijn betere resultaten inzake de confiscatie van vermogens en de invordering van vermogensbestanddelen. Ruimere

²² Zie het technisch verslag, deel 2.2.

²³ Zelfs na duidelijke steun van de Hoge Raad en het grondwettelijk hof in een zaak over een senator.

²⁴ In 2013 was er een aanzienlijke stijging van het aantal beschuldigen (1073 in totaal). Zie het technisch verslag, deel 3.2.3.

²⁵ Het Hoge Hof stelde dat de cijfers in dezelfde grootteorde liggen als de cijfers over 2012. Zie het technisch verslag, deel 3.1.

²⁶ Van de 205 DNA-zaken waarin een definitieve uitspraak is gedaan in de periode waarop dit verslag betrekking heeft, werden de meesten (ongeveer 73 %) afgerond na minder dan 4 jaar (het merendeel na minder dan 2 jaar). Zie het technisch verslag, deel 3.1.

²⁷ Zowel de Hoge Raad als de DNA maakte gewag van een paar recente gevallen.

²⁸ Dit wetsontwerp werd goedgekeurd in de Kamer, maar is nog in behandeling in de Senaat.

²⁹ In zaken van de DNA tussen 1 januari en 15 oktober 2013 werden 853 beklagden veroordeeld tot gevangenisstraffen. In 22,2 % van de gevallen (189 straffen) werd de gevangenisstraf uitgevoerd en in 77,8 % (664 straffen) werd de straf opgeschort (voorwaardelijke opschorting of opschorting onder toezicht). Zie het technisch verslag, deel 3.6.1.

confiscatiemogelijkheden, zodat ook vermogensbestanddelen van verwanten kunnen worden ingevorderd, blijven een vrij nieuwe en vrij weinig gebruikte procedure.³⁰

Deze terughoudendheid wordt benadrukt wanneer Roemeense politici verklaringen afleggen waaruit sympathie blijkt voor personen veroordeeld zijn wegens corruptie. De inconsistente toepassing van de regels op ministers die ontslag nemen, wekt een indruk van subjectiviteit. Dit kan ook samenhangen met de wijzigingen aan het strafwetboek die het parlement in december 2013 goedkeurde, zonder voorafgaande bespreking of openbare raadpleging. Roemeense justitiële instanties waaronder het Hoge Hof en de Hoge Raad voor de Magistratuur drukten hun bezorgdheid uit over deze wijzigingen omdat die ertoe zouden leiden dat parlementsleden³¹ niet meer onder de toepassingsfeer zouden vallen van de wetgeving inzake corruptiemisdrijven als het aannemen van smeergeld, ongeoorloofde beïnvloeding en machtsmisbruik. Uit gegevens van de DNA blijkt dat ongeveer 28 parlementsleden werden veroordeeld of terechtstaan wegens corruptie.³²

Een andere wijziging was een verandering in het stelsel van de verjaring, waardoor de verjaringstermijn aanzienlijk zou worden verkort. In verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing is vaak gesproken over het verjaringsstelsel van Roemenië³³, dat de vrij ongewone bepaling bevat dat de verjaring alleen eindigt met een definitief vonnis. Andere belangrijke bepalingen waren onder meer een herdefiniëring van een belangenconflict om zo een ruime categorie personen uit te sluiten van verantwoordelijkheid voor een misdaad.³⁴ Een andere voorgestelde wijziging zou het effect lijken te hebben van het wegwerken van alle gevolgen voor degenen die al veroordeeld zijn.³⁵

Op deze wijzigingen kwamen reacties van de Roemeense magistratuur³⁶ en de internationale gemeenschap.³⁷ Een van de kwesties die werden aangekaart was het feit dat het VN-verdrag inzake corruptie bepaalt dat alle ambtenaren die een wetgevend, uitvoerend, administratief of rechterlijk ambt bekleden, moeten worden beschermd door regels inzake corruptie en belangenconflicten.³⁸ Het grondwettelijk hof van Roemenië oordeelde in januari 2014 dat de

³⁰ Het ministerie van Justitie meldde dat de wet betreffende ruimere confiscatiemogelijkheden uit 2012 door de aanklager werd gebruikt in 34 zaken tussen 1 januari en 1 september 2013. Er werd slechts één vonnis over ruimere confiscatie goedgekeurd en tegen die zaak werd beroep aangetekend bij het Hoge Hof van Cassatie en Justitie.

³¹ En ook de president en personen als advocaten, notarissen en deurwaarders.

³² Zie het technisch verslag, deel 3.2.1.

³³ In COM(2012) 410 final wordt aanbevolen de verjaringstermijnen op te schorten bij het begin van een gerechtelijk onderzoek.

³⁴ Ruim 100 burgemeesters en plaatsvervangende burgemeesters staan momenteel terecht voor overtredingen binnen de reikwijdte van de DNA- verantwoordelijkheden.

³⁵ De inoverwegingneming van deze wijziging werd uitgesteld.

³⁶ Zie bijvoorbeeld het persbericht van de DNA: <http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=4510&jftfdi=&jffi=comunicat>; en het Hoge Hof van cassatie en justitie: <http://www.scj.ro/sesizari%20CC/Hot%20SU%201%202013.pdf>

³⁷ Zie bijvoorbeeld de reactie van de ambassade van de Verenigde Staten in Roemenië: <http://romania.usembassy.gov/policy/media/pr-12112013.html>

³⁸ Zie bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 4, lid 5, van het voorstel voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt COM(2012) 363 final van 11.7.2012. Dit stemt ook overeen met het VN-verdrag inzake corruptie, dat het begrip "overheidsfunctionaris" definieert als "iedere persoon die een wetgevende, uitvoerende, administratieve of rechterlijke taak van een staat die partij is, uitoefent (...)", of hij nu werd verkozen of benoemd.

wijzigingen ongrondwettelijk waren en haalden in het bijzonder de noodzaak aan om de verplichtingen na te leven die voortvloeien uit internationale wetgeving, evenals het gelijkheidsbeginsel met betrekking tot de wet als opgenomen in de Roemeense grondwet. De uitspraak van het grondwettelijk hof toonde duidelijk aan welke controlemiddelen er zijn, maar het blijft verbazingwekkend dat wijzigingen werden goedgekeurd die een dergelijke rechtstreekse betwisting inhielden van belangrijke beginselen.

2.4 Corruptie aanpakken op alle niveaus

Het mechanisme voor samenwerking en toetsing vergt ook grote inspanningen om corruptie op alle niveaus in de Roemeense samenleving aan te pakken. Uit onderzoek blijkt dat de bevolking erg bezorgd is over corruptie.³⁹ Hooggeplaatste personen berechten wegens corruptie een positief gevolg hebben voor de perceptie, maar de aanpak van corruptie op alle niveaus vergt blijvende inspanningen om de mogelijkheden voor corruptie te beperken, en duidelijk aan te tonen dat de ontdekking van corruptie ook gevolgen heeft; Dergelijke beheers- en preventieve maatregelen hinken nog steeds achterop.⁴⁰

De nationale strategie voor corruptiebestrijding is een belangrijk initiatief waarmee een gemeenschappelijk kader werd uitgebreid tot heel wat Roemeense instellingen.⁴¹ De verspreiding van goede praktijken en de aanmoediging van overheidsinstanties om middelen en aandacht te besteden aan corruptiebestrijding, zijn erg waardevol.⁴² De volgende stap moet zijn meer consistente regels toe te passen op gebieden als risicobeoordeling en normen voor interne controle. Bij gebrek aan manieren om de handhaving af te dwingen⁴³ is de strategie echter in grote mate afhankelijk van de prioriteiten van de leiding van de verschillende instellingen. De bereidheid om corruptie aan te pakken kan op verschillende manieren worden aangetoond, zoals de wil om instellingen voor corruptiebestrijding op de hoogte te brengen van overtredingen: het feit dat niet alle instellingen eenzelfde palmares kunnen voorleggen toont het gebrek aan consistentie in de aanpak aan.

Een andere belangrijke aanpak is ervoor te zorgen dat bij het opstellen van nieuw beleid en nieuwe wetgeving rekening wordt gehouden met corruptiebestrijding. Een voorbeeld daarvan zijn initiatieven om decentralisering en regionalisering te stimuleren, waarbij de overdracht van de definitieve besluitvorming gepaard moet gaan met een risicobeoordeling en stappen om nieuwe kwetsbaarheden te voorkomen.⁴⁴

Specifieke anticorruptieprojecten, ondersteund met EU-middelen, bijvoorbeeld in de ministeries van Onderwijs, Gezondheid, Justitie en Regionale ontwikkeling, en in het

³⁹ Zie Eurobarometer nr. 374 van februari 2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf en de Transparency International 2013 Corruption Perceptions Index: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

⁴⁰ Bij wijze van voorbeeld wordt erop gewezen dat heel wat burgemeesters zich in een toestand van onverenigbaarheid bevonden zonder dat actie werd ondernomen, totdat het ANI de kwestie aankaartte. De bestaande controles hadden dus gefaald.

⁴¹ Zo neemt bijna 80 % van de lokale overheden intussen deel aan de strategie, zij hebben dus personen aangewezen voor de activiteiten inzake de tenuitvoerlegging van de strategie.

⁴² Er is ook een portaal voor de strategie, waar gegevens over indicatoren voor preventieve maatregelen kunnen worden gemeld, net als de zelfevaluaties van overheidsinstellingen.

⁴³ Behalve een zwarte lijst met degenen die hun rapporten niet hebben gepubliceerd.

⁴⁴ Tegen de decentraliseringswet is met succes beroep aangetekend bij het grondwettelijk hof.

nationaal agentschap voor de belastingadministratie, werden voortgezet en leidden tot interessante resultaten en voorbeelden van goede praktijken. De Commissie ziet er naar uit voort te bouwen op deze initiatieven bij de ontwikkeling van specifieke projecten voor de nieuwe programmeringsperiode.

Bovenop de behoefte naar strengere middelen om corruptie en belangenconflicten bij overheidsopdrachten te voorkomen, komen het stroomlijnen van de wetgeving en het zorgen voor meer stabiliteit naar voren als belangrijke kwesties voor magistraten en operatoren die overheidsopdrachten behandelen in Roemenië.⁴⁵ Meerdere ngo's, ondernemingen en onafhankelijke deskundigen hebben gemeld dat de procedures voor overheidsopdrachten nog steeds erg kwetsbaar zijn voor corruptie. Dat is niet alleen in Roemenië een probleem, maar er is ook de kwestie van administratieve capaciteit om de procedure te behandelen, met name op lokaal niveau, waar - met name op het vlak van preventie - bijzondere aandacht voor nodig is. Een belangrijk aspect is de versterking van de samenwerking tussen de nationale autoriteit voor regulering van en toezicht op het plaatsen van overheidsopdrachten en het ANI voor het opzetten van een systeem van voorafgaande controle op belangenconflicten bij de toewijzing van contracten voor overheidsopdrachten, met inbegrip van de uitbreiding van de aanpak van aanbestedingen met EU-middelen naar alle Roemeense overheidsopdrachten.

3. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Uit deze beoordeling blijkt dat Roemenië sinds de vorige verslagen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing op meerdere gebieden vooruitgang heeft geboekt. De belangrijkste gerechtelijke instanties en instanties voor integriteit bleven goede resultaten boeken. De nodige en langverwachte wetwijzigingen bleven op schema, en dankzij de samenwerking tussen gerechtelijke instanties en de minister van Justitie kunnen de problemen op het vlak van beheer worden aangepakt. In dat opzicht had de kalmere politieke sfeer vanaf het voorjaar 2013 een positief effect.

Er blijft echter bezorgdheid over de gerechtelijke onafhankelijkheid en er zijn veel voorbeelden van verzet tegen maatregelen betreffende integriteit en corruptiebestrijding op politiek en op bestuurlijk niveau. De overhaaste en ondoorzichtige wijziging van het wetboek van strafrecht in december 2013 leidde tot grote bezorgdheid omdat zij een groot probleem vormt voor de wetgeving inzake corruptiebestrijding en ondersteuning van integriteit, ook al gebruikte het grondwettelijk hof de ingebouwde controlemechanismen door deze wijziging ongrondwettelijk te noemen. De maatregel met betrekking tot de belangrijke benoemingen toont een gemengd beeld, sommige procedures verlopen open, transparant en op basis van prestaties, terwijl voor andere toch politieke inmenging bestaat.

Deze combinatie heeft gevolgen voor de mate waarin de hervorming in Roemenië als een duurzaam proces kan worden beschouwd. De weerbaarheid van de belangrijkste instellingen voor corruptiebestrijding tegen de uitgeoefende druk toont aan dat de hervorming steun krijgt in belangrijke delen van de Roemeense samenleving. Anderzijds werden de fundamenten van

⁴⁵ Zo werd bijvoorbeeld de wet betreffende het algemene kader voor overheidsopdrachten meerdere keren in één jaar gewijzigd, wat tot heel wat verwarring heeft geleid. Bovendien leidt het feit dat de plafonds voor de procedures voor overheidsopdrachten kunnen worden gewijzigd zonder openbare aanbestedingen, tot meer kwetsbaarheden.

de hervorming snel bekritiseerd in het parlement, waardoor duidelijk blijkt dat er geen consensus bestaat over het nastreven van de doelstellingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

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

1. De onafhankelijkheid van het gerecht

De verdediging van de onafhankelijkheid van het gerecht door de justitiële machthebbers moet worden voortgezet. Integriteit en professionalisme moeten de belangrijkste argumenten voor benoemingsprocedures zijn. Op dit gebied moet Roemenië:

- ervoor zorgen dat de gedragscode voor parlementsleden duidelijke bepalingen bevat zodat de parlementsleden en de parlementaire procedure de onafhankelijkheid van het gerecht eerbiedigen, en de gerechtelijke beslissingen in het bijzonder;
- de omstandigheden scheppen waarin de Hoge Raad voor de Magistratuur zijn werk kan consolideren inzake de bescherming van de gerechtelijke onafhankelijkheid en de ondersteuning van individuele magistraten die problemen ondervinden in verband met die onafhankelijkheid;
- de gelegenheid te baat nemen om bij de eventuele herziening van de grondwet de bestaande bepalingen over de scheiding der machten aan te vullen met een duidelijke verklaring over de verplichting van de uitvoerende en wetgevende macht om de onafhankelijkheid van het gerecht te respecteren;
- meer inspanningen leveren om pers en publiek te informeren over en bewust te maken van de rol en de status van het gerecht en de lopende zaken.

2. De hervorming van het gerecht

Er moet meer vooruitgang worden geboekt op het vlak van de verbetering van de consistentie van de jurisprudentie en de justitiële praktijk, onder meer door maatregelen om rechtszaken sneller te laten verlopen en gebruik te maken van nieuwe mogelijkheden als de ruimere confiscatie. Op dit gebied moet Roemenië:

- de aanpak van de werklast voortzetten en de nodige wetgeving goedkeuren om het rechtbankensysteem te herstructureren;
- zorgen dat het beheer van het gerecht beschikt over de nodige informatie-instrumenten over de werking van het rechtssysteem (statistische instrumenten, beheer van zaken, enquêtes bij gebruikers en personeel) om de besluitvorming te baseren op betere informatie en de vooruitgang aan te tonen;
- ervoor zorgen dat alle uitspraken van de rechtbank tijdig en volledig online worden gepubliceerd en voortdurend worden geactualiseerd;
- zorgen voor een proces waarin alle juristen en de overheidsadministratie worden betrokken;
- de procedure afronden over de wet inzake het pensioen van magistraten die zijn veroordeeld voor delicten;

- de vonnissen van rechtbanken op alle niveaus beter volgen om ervoor te zorgen dat alle uitspraken en financiële straffen degelijk worden uitgevoerd.

3. Integriteit

De vooruitgang die met het integriteitskader is geboekt, moet worden geconsolideerd door het wettelijk kader te verduidelijken en alle twijfel over de toepassing weg te nemen. Op dit gebied moet Roemenië:

- ervoor zorgen dat er geen uitzonderingen zijn op de toepasselijkheid van de wetten op onverenigbaarheden, belangenconflicten en niet-aangegeven vermogens.
- zorgen dat de regering en het ANI samenwerken en wetgeving voorstellen om het integriteitskader te verbeteren;
- de controle vooraf van aanbestedingen in het ANI toepassen, met het oog op de uitbreiding van uitsluitend EU-middelen naar alle overheidsopdrachten;
- ervoor zorgen dat de tenuitvoerlegging van het nieuwe parlementaire statuut leidt tot een zo groot mogelijke automatische toepassing van de definitieve uitspraken van rechtbanken.

4. Corruptiebestrijding

De fermheid waarmee de wet werd toegepast voor corruptie op hoog niveau, moet behouden blijven en ook gelden voor corruptie op kleine schaal. Op dit gebied moet Roemenië:

- ervoor zorgen dat de corruptiewetten op iedereen op dezelfde manier van toepassing zijn;
- de consistentie en de afschrikwekkende werking van sancties die worden opgelegd in corruptiezaken op hoog niveau verder verbeteren bij alle rechtbanken;
- meer inspanningen leveren om kleine corruptie te vervolgen;
- de nationale corruptiebestrijdingsstrategie ontwikkelen en meer consistente ijkpunten en verplichtingen invoeren voor overheidsdiensten, en de resultaten openbaar maken.