



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 18.7.2012
COM(2012) 410 final

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

**over de vooruitgang van Roemenië in het kader van het mechanisme voor
samenwerking en toetsing**

{SWD(2012) 231 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de vooruitgang van Roemenië in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing

I. Het mechanisme voor samenwerking en toetsing: steun voor justitiële hervorming en corruptiebestrijding in Roemenië

In de aanloop naar de toetreding van Roemenië tot de EU in 2007 werd afgesproken dat Roemenië verder moest werken aan een aantal belangrijke punten met betrekking tot justitiële hervorming en corruptiebestrijding. Dit leidde tot de instelling van het mechanisme voor samenwerking en toetsing (CVM) om Roemenië hierbij te helpen en om de vooruitgang te toetsen¹. Er werden ijkpunten vastgesteld op vier gebieden: justitiële hervorming, integriteit, bestrijding van corruptie op hoog niveau en het voorkómen van corruptie bij de overheid. Volgens de beschikking brengt de Commissie regelmatig verslag uit en blijft het mechanisme in werking totdat de doelstellingen zijn bereikt en in voldoende mate voldaan is aan alle vier de ijkpunten².

Vijf jaar na de toetreding is een passend moment om na te gaan of de doelstellingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing zijn verwezenlijkt. In het technische verslag bij deze beoordeling worden de belangrijkste ontwikkelingen van de afgelopen vijf jaar samengevat. In dit verslag wordt de balans opgemaakt van wat er is bereikt en wat nog moet gebeuren. In dit verslag wordt een overzicht gegeven van de wetgeving en de instrumenten die de afgelopen vijf jaar zijn vastgesteld. Daarnaast wordt beschreven welke onderdelen van het wettelijke kader nog moeten worden voltooid, hoe de uitvoering is verlopen en of de eigen verantwoordelijkheid voldoende ingebed is om de hervormingen op gang te houden. De Commissie kijkt daarbij vooral naar de duurzaamheid en onomkeerbaarheid van het hervormingsproces.

De afgelopen vijf jaar werden gekenmerkt door afwisselend vooruitgang en achteruitgang, perioden waarin de samenwerking goed verliep en perioden van afkeer van en weerstand tegen het mechanisme. In dit verslag wordt erkend dat er sinds de toetreding globaal genomen vooruitgang is geboekt.

Op het moment dat dit verslag wordt goedgekeurd, worden er belangrijke vragen gesteld over de eerbiediging van de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van justitie in Roemenië. De globale vooruitgang moet worden gezien in de context van de bredere erkenning door de samenleving van kernbeginselen als de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van justitie als onderdeel van de waarborgen in een goed functionerende democratie. Een goed

¹ Conclusies van de Raad van Ministers, 17 oktober 2006 (13339/06); Beschikking 2006/928/EG van de Commissie van 13 december 2006 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 (C(2006) 6569 final).

² Ook is voorzien in de mogelijkheid van een vrijwaringsmechanisme, maar hierop is geen beroep gedaan.

functionerend, onafhankelijk justitieel stelsel en eerbiediging van de democratische instellingen zijn onontbeerlijk voor het wederzijdse vertrouwen binnen de Europese Unie en om het vertrouwen van burgers en investeerders te winnen.

De Commissie is van mening dat de recente maatregelen van de Roemeense regering aanleiding vormen tot ernstige bezorgdheid met betrekking tot de eerbiediging van deze fundamentele beginselen. Deze maatregelen werden getroffen in een extreem gepolariseerd klimaat dat wordt gekenmerkt door wantrouwen tussen politieke entiteiten en beschuldigingen over en weer, maar deze politieke context vormt geen verklaring voor het systematische karakter van verschillende maatregelen. Sommige maatregelen kunnen deels worden verklaard door de politieke polarisering, maar zij zaaien twijfel omtrent de verbintenis tot eerbiediging van de rechtsstaat en het begrip van het concept rechtsstaat in een pluralistisch democratisch systeem. Het feit dat politici gerechtelijke beslissingen in twijfel trekken, de ondermijning van het grondwettelijk hof en de ontmanteling van gevestigde procedures en van belangrijke controlemechanismen doen twijfel rijzen wat betreft de verbintenis van de regering om de rechtsstaat te eerbiedigen en justitie onafhankelijk haar werk te laten doen. De Commissie is met name zeer bezorgd over de aanwijzingen van manipulatie en druk op instanties en magistraten, die uiteindelijk van invloed zijn op de samenleving in haar geheel. Dit verslag bekijkt de afgelopen vijf jaar in hun geheel, maar de huidige controverses vormen een ernstige bedreiging voor de geboekte vooruitgang en zijn reden voor grote bezorgdheid over de toekomst van de reeds in gang gezette hervormingen. Dit verslag bevat specifieke aanbevelingen voor de aanpak van de huidige situatie en het herstel van de eerbiediging van de beginselen waarop de Europese democratie is gegrondvest.

De onderlinge afhankelijkheid in de Europese Unie is tegenwoordig zeer groot. De rechtsstaat is een van de fundamentele waarden van de EU, waarbij een sterk gemeenschappelijk belang bestaat, dat wordt weerspiegeld in het belang dat de publieke opinie in Roemenië hierin stelt³. Uit een Eurobarometer-enquête bleek dat 93 % van de Roemenen meent dat corruptie een belangrijk vraagstuk is voor hun land, en 91 % vindt datzelfde over de tekortkomingen van het justitiële stelsel. Volgens dezelfde enquête is 76 % van de Roemenen er voorstander van dat de EU helpt bij de aanpak van deze vraagstukken⁴.

Het mechanisme voor samenwerking en toetsing stelt aan Roemenië geen strengere eisen dan aan de andere lidstaten. Het doel is om Roemenië te helpen te voldoen aan dezelfde normen als de andere lidstaten, een doelstelling die wordt onderschreven door 72 % van de Roemeense bevolking⁵. Om in dit verband te kunnen beoordelen wat Roemenië sinds de toetreding heeft bereikt, is de situatie in de andere lidstaten een belangrijke factor. De Commissie maakt in dit verslag waar mogelijk gebruik van referentiepunten en vergelijkingsindicatoren⁶. Om de vooruitgang in Roemenië te vergelijken met de situatie in de

³ De conclusies van de Europese Raad van 28 en 29 juni omvatten een verbintenis van de EU in het kader van het pact voor groei en banen om de gerechtelijke achterstand aan te pakken teneinde de overheidsadministratie te moderniseren (conclusies van de Europese Raad van 29 juni 2012, blz. 8).

⁴ Enquête uitgevoerd in mei 2012 door de Commissie (Flash Eurobarometer 351 over het mechanisme voor samenwerking en toetsing voor Roemenië, zie http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

⁵ Flash Eurobarometer 351.

⁶ Referentiepunten zoals onder andere vastgesteld door de Raad van Europa, de OESO en VN-agentschappen.

andere lidstaten heeft de Commissie daarnaast een beroep gedaan op deskundigen uit sectoren die zich met deze vraagstukken bezighouden⁷.

Sinds 2007 heeft de EU via de structuurfondsen meer dan 12 miljoen euro uitgetrokken ter ondersteuning van corruptiebestrijding en justitiële hervorming in Roemenië. Dit bedrag is besteed aan projecten op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, regionale vraagstukken, het justitiële stelsel en het nationale agentschap voor integriteitsbewaking. Aanvullende steun is verstrekt in het kader van de pretoetredingsfondsen. Tegelijkertijd hebben lidstaten Roemenië bijgestaan door middel van bilaterale projecten met betrekking tot alle aspecten van justitiële hervorming en corruptiebestrijding⁸.

II. Analyse van de vooruitgang in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing in de periode 2007-2012

De algemene conclusie van de Commissie over de vooruitgang van Roemenië sinds de toetreding luidt dat de meeste noodzakelijke bouwstenen inmiddels aanwezig zijn, hoewel de onomkeerbaarheid van het hervormingsproces kan worden betwijfeld als gevolg van de recente gebeurtenissen. Het mechanisme voor samenwerking en toetsing heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het proces van transformatie in Roemenië. De nadruk komt nu dus meer te liggen op de uitvoering, die de gewenste resultaten moet opleveren, en het waarborgen van de eigen verantwoordelijkheid, zodat de hervormingen op gang blijven, ook in moeilijke politieke omstandigheden.

Sinds 2007 is voor alle in het mechanisme voor samenwerking en toetsing beschreven onderdelen van het basiswetgevingskader wetgeving aangenomen of is deze in voorbereiding. Wanneer dit proces voltooid is, zou het juridische stelsel grondig gemoderniseerd moeten zijn door de nieuwe wetboeken. Daarnaast is met andere politieke beslissingen een degelijk kader tot stand gebracht, bijvoorbeeld de nationale strategie voor corruptiebestrijding. Ook zijn heel wat belangrijke instellingen opgericht die bijdragen tot deze solide basis, zoals de nationale directie voor corruptiebestrijding (DNA) en het nationale agentschap voor integriteitsbewaking (ANI).

Dit kader is op allerlei manieren gevorderd. De door de DNA en het ANI geboekte resultaten, de maatregelen van het hoge hof van cassatie en justitie in belangrijke corruptiezaken op hoog niveau en enkele overheidsorganen die interne corruptie aanpakken, vormen stappen in de goede richting. Het is positief dat de hoogste rechters zich tijdens de recente gebeurtenissen aantoonbaar inzetten voor de onafhankelijkheid van justitie. De uitvoering van dit regelgevend kader door justitie en bestuur in het algemeen voldoet echter nog niet aan de doelstellingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. In sommige gevallen is de uitvoering nog maar net gestart doordat de hervormingen pas onlangs zijn doorgevoerd. In andere gevallen kende de uitvoering problemen, die vaak samenhangen met de eigen verantwoordelijkheid van de autoriteiten voor de hervormingen. Er kan niet worden gezegd dat alle overheidsagentschappen op één lijn zitten⁹. De vooruitgang op het gebied van corruptiebestrijding, belangenconflicten en overheidsopdrachten wordt nog steeds belemmerd.

⁷ In 2012 werd een beroep gedaan op senior deskundigen uit Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Spanje, Polen en Slovenië.

⁸ Zie het technisch verslag, blz. 48.

⁹ Zo zou het agentschap voor integriteitsbewaking veel doeltreffender kunnen zijn als andere instanties volledige medewerking zouden verlenen en justitie actieve follow-up zou geven.

De voortvarende aanpak door het hoge hof van cassatie en justitie van corruptiezaken op hoog niveau moet nog navolging vinden bij rechtbanken op andere niveaus.

Op sommige belangrijke terreinen zijn de veranderingen voornamelijk doorgevoerd vanwege druk van buitenaf. Het mechanisme voor samenwerking en toetsing speelt zelf een centrale rol in dat proces, wat ook wordt erkend door publieke opinie¹⁰. Het mechanisme heeft geholpen om de hervormingen op gang te houden wanneer deze onder druk stonden en stimuleerde veranderingen die moed vergden om gevestigde belangen ter discussie te stellen. De noodzaak van externe druk leidt tot twijfel aan de duurzaamheid en de onomkeerbaarheid van de hervorming, en deze twijfel wordt nog versterkt door de recente gebeurtenissen.

Het in de verslagen over het mechanisme opgetekende veranderingsproces verliep niet gelijkmatig. Verschillende regeringen en parlementen hebben verschillende accenten gelegd. Het betreft belangrijke politieke vraagstukken en een zekere mate van debat en meningsverschillen behoort tot het normale politieke proces. Sommige instellingen waren snel operationeel, maar andere hadden tijd nodig om op gang te komen. Het proces van attitudeverandering verloopt grillig, maar geleidelijk, zowel op bestuurlijk als op justitieel niveau.

Om te voldoen aan de ijkpunten die zijn vastgesteld in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, zijn eigen verantwoordelijkheid en uitvoering uiterst belangrijk, want zij bepalen of de hervormingen op de lange termijn duurzaam en onomkeerbaar zijn. Eigen verantwoordelijkheid en uitvoering blijken uit de maatregelen, resultaten en besluiten van degenen die invloed kunnen uitoefenen op de richting en het tempo van de veranderingen. De aanstaande benoemingen van een nieuwe procureur-generaal en een nieuwe hoofdaanklager van het agentschap voor integriteitsbewaking zullen een belangrijke aanwijzing zijn voor de houdbaarheid van de hervorming. De Commissie dringt erop aan dat de regering de nodige stappen neemt om de schade te herstellen die het hervormingsproces de afgelopen weken heeft opgelopen.

II.1 De justitiële hervorming in de periode 2007-2012

Ijkpunt 1: zorgen voor een transparanter en efficiënter verloop van de justitiële procedures door verbetering van de capaciteit en verantwoordingsplicht van de Hoge raad voor de magistratuur. Verslag uitbrengen over het effect van de nieuwe wetboeken van burgerlijke rechtsvordering en strafvordering.

Recente ontwikkelingen met betrekking tot de onafhankelijkheid van justitie en de rechtsstaat

De onafhankelijkheid van justitie blijft een belangrijk vraagstuk voor Roemenië. Sinds de toetreding heeft justitie haar onafhankelijkheid geleidelijk kunnen bevestigen, met name door succesvolle onderzoeken, vervolging en berechting van een toenemend aantal corruptiezaken op hoog niveau. Dit heeft aanzienlijke resultaten opgeleverd op het niveau van het openbaar ministerie en sinds 2010 ook op het niveau van de rechtbanken, zoals beschreven in punt II.2.

¹⁰ Deze conclusies sluiten aan bij de perceptie van de bevolking: 65 % van de deelnemers aan de Flash Eurobarometer meende dat het EU-optreden via het mechanisme voor samenwerking en toetsing een positief effect had op de aanpak van de tekortkomingen van het justitiële stelsel (met betrekking tot corruptie bedraagt dit percentage 59 %). Tegelijkertijd is een grote meerderheid van mening dat de situatie op deze twee gebieden de afgelopen vijf jaar niet veranderd dan wel verslechterd is (Flash Eurobarometer 351).

In juni is een definitieve veroordeling uitgesproken in een symbolische corruptiezaak op hoog niveau. Het optreden van het hoge hof van cassatie en justitie, de hoge raad voor de magistratuur¹¹ en het grondwettelijk hof, die in de nasleep daarvan weerstand hebben geboden aan de politieke druk op de onafhankelijkheid van justitie en die de professionele integriteit hebben bevestigd, wees op een belangrijke verandering op dit vlak.

De Commissie maakt zich zorgen over de recente druk die leden van de Roemeense regering en hooggeplaatste politici uitoefenden op het grondwettelijk hof; dit is een onaanvaardbare vorm van ingrijpen tegen een onafhankelijke justitiële instantie. De regering en alle politieke niveaus moeten de scheiding der machten eerbiedigen. Ook moet de onafhankelijkheid van justitie strikt worden geëerbiedigd.

De Commissie maakt zich met name zorgen over de onlangs ingestelde beperking van de bevoegdheden van het grondwettelijk hof met betrekking tot besluiten van het parlement. De Roemeense autoriteiten moeten deze bevoegdheden dringend herstellen overeenkomstig de Roemeense grondwet. De Roemeense premier heeft de Commissie op 16 juli bij brief laten weten dat aan deze verplichting zal worden voldaan.

De onafhankelijkheid van justitie en de scheiding der machten vormen het fundament van een democratische samenleving. De komende maanden zullen alle politieke niveaus in Roemenië met daden hun gehechtheid aan deze beginselen moeten aantonen om het vertrouwen te herstellen. De Commissie zal de ontwikkelingen op dit terrein nauwlettend volgen.

Belangrijkste ontwikkelingen in de periode 2007-2012

Het wetgevingskader voor het justitiële apparaat is hervormd met het oog op modernisering en aanpassing aan de prioriteiten van vandaag. Wanneer alle nieuwe wetboeken in werking zijn getreden, zal de straf- en civielrechtelijke wetgeving grondig herzien zijn. In de tussentijd vormt de kleinschalige hervormingswet een voorbeeld van praktische en pragmatische wetgeving om reële tekortkomingen te verhelpen. In andere wetten zijn belangrijke maatregelen vastgesteld met het oog op vergroting van de verantwoordingsplicht en de integriteit binnen justitie.

Het justitiële apparaat heeft zich sinds 2007 ontwikkeld. Er zijn veel tekenen dat rechters en openbaar aanklagers meer vertrouwen genieten. De meeste personen die in het justitiële apparaat werkzaam zijn, onderschrijven het concept van de justitiële hervorming en erkennen de voordelen. De afgelopen jaren is de hervormingsbereidheid onder individuele magistraten, beroepsverenigingen en het maatschappelijk middenveld aanzienlijk toegenomen. Er zijn concrete voorbeelden van goede werkmethoden, die elders als goede praktijken zouden moeten worden overgenomen.

Om van deze losse stappen één geheel te maken en er optimaal van te kunnen profiteren, moeten justitie, regering en politiek meer inspanningen leveren. Tot nu toe is de meeste vooruitgang geboekt op het gebied van wetgeving en aangezien belangrijke delen wetgeving pas onlangs zijn aangenomen of nog niet in werking zijn getreden en andere nog in behandeling zijn bij het parlement, is een vastberaden strategie nodig willen de hervormingen inderdaad effect sorteren in de praktijk. Inconsistenties in de wetgeving, problemen bij de

¹¹ In juni heeft de hoge raad voor de magistratuur de onafhankelijkheid van justitie publiekelijk verdedigd tegenover het ingrijpen door de staat in een belangrijke corruptiezaak op hoog niveau, wat een belangrijk signaal vormde.

handhaving en inefficiënte gerechtelijke procedures vormen nog steeds een groot probleem¹². Justitie heeft nog niet voldoende daadkracht ten toon gespreid wat betreft integriteit en verantwoordingsplicht om het vertrouwen van de bevolking te herstellen.

De leidinggevendende van justitie en de uitvoerende macht beschikken nu over de instrumenten om de hervorming te consolideren. Daartoe moet de hoge raad voor de magistratuur wel consistentere inspanningen leveren en hiervan een managementprioriteit maken en ook moeten de uitvoerende en de rechterlijke macht beter samenwerken, met de steun van het parlement en het maatschappelijk middenveld. Regering en politici moeten een duidelijk voorbeeld stellen: als druk wordt uitgeoefend op de rechtbank, leidt dit tot wantrouwen tussen de bestuurslagen. Als de hoge raad voor de magistratuur het voortouw kan nemen bij de hervormingen en steun krijgt van de uitvoerende macht bij het in de praktijk brengen van de veranderingen, kunnen op vrij korte termijn de vruchten worden geplukt, bijvoorbeeld wat betreft de organisatie van de rechtbanken en de werkverdeling. De twee lopende projecten van de Wereldbank zullen belangrijke instrumenten en beleidsaanbevelingen opleveren voor de volgende stappen¹³.

Het wetgevingskader

Sinds de toetreding heeft Roemenië een ambitieuze agenda gevolgd wat betreft de wetgeving. Er zijn een nieuw burgerlijk wetboek en een nieuw strafwetboek opgesteld, met de bijbehorende wetboeken van rechtsvordering, die uitdrukkelijk tot doel hadden de justitiële procedures te moderniseren. Bij deze inspanningen werd gebruik gemaakt van internationale deskundigheid. De goedkeuring van de genoemde wetboeken in 2009 en 2010 was een belangrijk resultaat van de regering, het parlement en justitie, ook al neemt het uitvoeringsproces veel tijd in beslag. Tot dusver is alleen het nieuwe burgerlijk wetboek in werking getreden. Het nieuwe wetboek van burgerlijke rechtsvordering zal dit najaar in werking treden. De inwerkingtreding van het nieuwe strafwetboek en het nieuwe wetboek van strafvordering is nu gepland voor volgend jaar. Hoewel er bezorgdheid bestaat over de systemen om de veranderingen effectief door te voeren en de maatregelen ter voorbereiding op de uitvoering moeten worden opgevoerd, vormen deze wetboeken een flinke aanzet tot modernisering. Als ze op de juiste wijze worden uitgevoerd, zou dit een aanzienlijke verbetering betekenen voor de efficiëntie, transparantie en consistentie van de rechtsgang.

Parallel hieraan heeft het parlement ook een aantal andere belangrijke wetten vastgesteld. De in 2010 in werking getreden "kleine hervormingswet" omvatte concrete verbeteringen met betrekking tot de consistentie en efficiëntie van de rechtsgang. Ook is de wetgeving aangepast met het oog op sterkere verantwoordingsplicht van justitie en een herziening van het systeem van benoemingen voor het hoge hof van cassatie en justitie. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de bezorgdheid van de bevolking ten aanzien van de objectiviteit van de

¹² Uit statistieken van het Europees Hof voor de rechten van de mens blijkt dat Roemenië van alle EU-lidstaten het op een na grootste aantal uitspraken heeft dat wacht op tenuitvoerlegging. Een groot aantal daarvan betreft problemen met de civielrechtelijke handhaving, de buitensporig lange duur van civielrechtelijke procedures, het ontbreken van een doeltreffende voorziening in rechte en ondoeltreffende strafrechtelijke onderzoeken (Raad van Europa, Overzicht van de tenuitvoerlegging van de arresten en uitspraken van het Europees Hof voor de rechten van de mens, jaarverslag 2011: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf).

¹³ De Wereldbank voert momenteel een met EU-middelen gefinancierde doorlichting van het Roemeense justitiële stelsel uit. Een tweede project betreft de uitbreiding van de capaciteit om justitiële gegevens te verzamelen en te verwerken en goede werkdrukindicatoren op te stellen; dit project wordt uitgevoerd door adviseurs die worden betaald met een lening van de Wereldbank.

gerechtelijke benoemingen en het tuchtrecht binnen justitie. Het zal verschillende goede voorbeelden vergen om het negatieve beeld van het verleden weg te werken.

Consistentie van de rechtsgang

Het hoge hof van cassatie en justitie is primair verantwoordelijk voor de eenmaking van de jurisprudentie. Sinds 2007 zijn verschillende belangrijke maatregelen getroffen. Met de kleine hervormingswet werd de procedure voor beroep in het belang van de wet gewijzigd teneinde deze efficiënter te maken. In de nieuwe wetboeken van rechtsvordering is een mechanisme voor oriënterende interpretatie ingevoerd, evenals een hervorming van de regelingen inzake de rechtsmacht als nieuwe instrumenten voor de eenmaking van de jurisprudentie¹⁴. Op initiatief van het hoge hof van cassatie en justitie heeft met de hoven van beroep een gestructureerde discussie plaatsgevonden over jurisprudentievraagstukken en zijn richtsnoeren betreffende de strafmaat voor bepaalde corruptiezaken ontwikkeld. Niet-eerbiediging van de uitspraken van het hoge hof van cassatie en justitie in beroepszaken in het belang van de wet en van uitspraken van het grondwettelijk hof is nu een mogelijke grond voor tuchtmaatregelen¹⁵.

Deze mechanismen hebben evenwel nog geen einde gemaakt aan de inconsistentie, die een zeer zwak punt is in het Roemeense justitiële stelsel¹⁶. Een deel van het probleem is dat rechters zich onvoldoende bewust zijn van de noodzaak van eenmaking van de jurisprudentie, wat wellicht te wijten is aan een extreme interpretatie van hun onafhankelijkheid. Het lijkt erop dat niet iedereen gelooft in het beginsel van een gelijke strafmaat voor gelijke overtredingen en de afschrikwekkende werking daarvan, of in de relevantie daarvan voor de verantwoordingsplicht en de integriteit van de magistratuur. Dit verklaart wellicht waarom rechters niet goed gebruik maken van de maatregelen voor eenmaking van de jurisprudentie¹⁷. Tegelijkertijd hebben de hoge raad voor de magistratuur en de voorzitters van de rechtbanken geen prioriteit gemaakt van de consistentie van de jurisprudentie. Zelfs rechters die de consistentie willen vergroten, beschikken niet over de nodige hulpmiddelen voor toegang tot de jurisprudentie van andere rechtbanken. Er is nog geen systeem voor volledige elektronische publicatie van gerechtelijke uitspraken, inclusief die van het hoge hof van cassatie en justitie. Hoven van beroep publiceren soms uitspraken, maar gebruiken hiervoor geen uniforme criteria. De belangrijkste gerechtelijke databank (ECRIS) biedt beperkte toegang tot uitspraken van hetzelfde gerechtelijke arrondissement, maar rechters kunnen geen nationale vergelijking maken¹⁸. Het alternatieve systeem Jurindex wordt niet geactualiseerd.

¹⁴ De nieuwe procedure voor oriënterende interpretatie moet proactiever werken dan het huidige beroep in het belang van de wet (zie het technisch verslag, blz. 6-7).

¹⁵ Na de eind 2011 goedgekeurde en begin 2012 bekrachtigde wijziging van de bepalingen inzake disciplinaire verantwoordelijkheid van magistraten kan niet-eerbiediging van een uitspraak van het grondwettelijk hof en van een beroep in het belang van de wet van het hoge hof van cassatie en justitie aanleiding vormen voor een tuchtonderzoek of een tuchtsanctie.

¹⁶ Er zijn veel meldingen van inconsistente jurisprudentie in Roemenië en deze worden bevestigd door bijvoorbeeld buitenlandse investeerders, advocatenkantoren en beroepsverenigingen van rechters. Deskundigen hebben met name inconsistenties vastgesteld in gevoelige zaken tegen prominente verdachten en in zaken met betrekking tot overheidsopdrachten.

¹⁷ Dit betreft onder meer het niet in acht nemen van jurisprudentie van hogere rechtbanken en beperkte toepassing van de procedure voor beroep in het belang van de wet. Het aantal beroepszaken in het belang van de wet is in 2011 gedaald ten opzichte van 2007-2009.

¹⁸ Met uitzondering van de rechters van het hoge hof van cassatie en justitie, die toegang hebben tot alle uitspraken van de databank.

Deskundigen bevelen aan meer aandacht te besteden aan het beroep in het belang van de wet en consistentie tussen de rechters aan te moedigen door volledige publicatie van gemotiveerde uitspraken, regelmatige besprekingen van dossiers in alle rechtbanken en actieve bevordering van juridische consistentie door de voorzitters van de rechtbanken en de hoge raad voor de magistratuur. De gerechtelijke autoriteiten zouden ook stimulansen kunnen instellen voor de juridische consistentie bij bevorderingen en benoemingen in de justitiële sector, de justitiële inspectie een rol geven bij het analyseren van inconsistente jurisprudentie, de strafmaatrichtsnoeren uitbreiden en een beroep doen op het nationale instituut voor de magistratuur om consistentie centraal te stellen bij de opleiding van nieuwe magistraten en in de bijscholing.

Verdere hervorming van het hoge hof van cassatie en justitie zou ook bijdragen tot meer consistentie. In dit opzicht is goede vooruitgang geboekt door middel van de kleine hervormingswet en de nieuwe wetboeken van rechtsvordering. Bij de invoering van de hervormingen in verband met de nieuwe wetboeken van rechtsvordering moet ervoor worden gezorgd dat het hoge hof van cassatie en justitie niet wordt overstroomd met onterechte aanvragen en dat alleen de dossiers inzake belangrijke juridische vraagstukken worden toegelaten. Dit vereist een goede filter voor hoger beroep en verzoeken om oriënterende interpretatie. Mogelijk kunnen ook andere taken overgedragen worden van het hoge hof voor cassatie en justitie naar andere rechtbanken, zoals de bevoegdheid om zaken in eerste aanleg te behandelen en uitspraak te doen in een aantal interne vraagstukken¹⁹, zodat het zich kan concentreren op zijn primaire rol in de eenmaking van de jurisprudentie, zoals het geval is in de meeste EU-lidstaten. Het hoge hof van cassatie en justitie moet ook over voldoende kantoorruimte en personeel kunnen beschikken om zijn taken uit te voeren²⁰.

De organisatie en de efficiëntie van het justitieel stelsel

De Wereldbank heeft het openbaar bestuur in Roemenië doorgeleefd en geconstateerd dat het het minst doeltreffende van de EU is²¹. Het justitieel stelsel kampt met een aantal van dezelfde zwakke punten. Ondanks enkele verbeteringen wordt het algemene beeld nog steeds gekenmerkt door een gebrek aan dynamiek bij de aanpak van problemen die leiden tot reële aantasting van het vermogen van het justitieel stelsel om snel en consistent recht te spreken. De problemen omvatten capaciteitsbeperkingen en de werkdruk van rechters en openbaar aanklagers, wat leidt tot grootschalige onevenwichtigheden in de middelen en acute werkdrukverschillen naargelang van de geografische locatie en het jurisdictieniveau. Ook zijn er problemen met het grote aantal vacatures dat niet wordt ingevuld, de opleiding voor nieuwe medewerkers en tekortkomingen in de structuur en de interne organisatie van de rechtbanken en de kantoren van het openbaar ministerie.

Er zijn inspanningen geleverd om deze problemen aan te pakken. Deze hebben geleid tot periodieke vergelijkende onderzoeken om medewerkers aan te werven, de stroomlijning van enkele procedures²² en besluiten om de opleidingscapaciteit van het nationaal instituut voor

¹⁹ Het hoge hof van cassatie en justitie behandelt bepaalde misdrijven in eerste aanleg, afhankelijk van de status van de dader. Het doet ook uitspraak in interne justitiële zaken, zoals verzoeken om een zaak over te dragen aan een andere rechtbank of tegenstrijdige jurisprudentie tussen rechtbanken.

²⁰ Dat de bepalingen inzake oriënterende interpretatie in het nieuwe wetboek van burgerlijke rechtsvordering vier maanden na de rest van het wetboek in werking zijn getreden, wordt toegeschreven aan logistieke redenen.

²¹ Bestuursindicatoren 2011 van de Wereldbank.

²² Dankzij de kleine hervormingswet kan het openbaar ministerie de argumenten van de politie overnemen voor het besluit om geen onderzoek te openen in bepaalde eenvoudige zaken en heeft het openbaar

de magistratuur uit te breiden. In 2011 is een kleine stap op weg naar rationalisering gezet door de sluiting van negen overbodige rechtbanken, drie rechtbanken met weinig activiteiten en de daarmee verbonden kantoren van het openbaar ministerie.

Het effect van deze maatregelen blijft echter beperkt. Belangrijke efficiëntie-indicatoren, zoals de verdeling van de werkdruk en het aantal vacatures, zijn sinds 2007 niet verbeterd²³. Door de druk op de middelen en een conflict tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht in 2009 liepen de hervormingen vertraging op en gingen veel mensen met pensioen op een moment dat de werkdruk gestaag toenam.

Justitie beschikt niet over effectieve prestatie-indicatoren om te bepalen hoeveel middelen er precies nodig zijn en om de middelen efficiënt toe te wijzen en heeft deze ook nog niet ontwikkeld. Roemenië heeft deze zwakke punten onlangs erkend en zal deze nu aanpakken in een door de Wereldbank gefinancierd project waarmee begin 2013 nieuwe dossier- en werklastindicatoren zullen worden ontwikkeld en getest.

De samenwerking tussen de hoge raad voor de magistratuur, de uitvoerende macht en de procureur-generaal op het gebied van het personeelsbeleid wordt gekenmerkt door voortdurende problemen²⁴. Er moet nog een wet worden goedgekeurd waarbij de functie van rechtbankbeheerder wordt ingesteld en de rol van de griffiers opnieuw wordt gedefinieerd, een maatregel waardoor de werkdruk van rechters aanzienlijk zou kunnen verminderen. Verbeteringen in de capaciteit van het nationale instituut voor de magistratuur en gelijke aanwervingsnormen voor verschillende categorieën kandidaten zijn pas onlangs ingevoerd, te laat voor een goede voorbereiding van de uitvoering van de nieuwe wetboeken. Tot dusver is er geen gemeenschappelijk implementatieplan voor de nieuwe wetboeken overeengekomen²⁵.

Verwacht werd dat de noodzaak tot bezuinigingen zou leiden tot efficiencywinst, maar dit effect is nog niet opgetreden, onder andere door een gebrek aan sturing van het justitiële apparaat binnen de hoge raad voor de magistratuur en meningsverschillen tussen justitie en regering. De hoge raad voor de magistratuur is niet in staat gebleken een strategie voor het personeelsbeleid op poten te zetten om de structuren en systemen te veranderen, maar heeft in plaats daarvan meer personeel en meer middelen gevraagd. Ook het parlement is verantwoordelijk voor dit gebrek aan daadkracht door voorstellen voor herstructurering van

ministerie meer mogelijkheden gekregen om zaken niet te voort te zetten wanneer het bewijsmateriaal verder onderzoek niet rechtvaardigt. Ook is een beperking aangebracht in de rechtsmiddelen voor kleine zaken.

²³ Roemenië wordt regelmatig veroordeeld door het Europees Hof voor de rechten van de mens vanwege inbreuken op de procedurerechten als gevolg van buitensporige traagheid van het gerecht. Het komt vaak voor dat de motiveringen van de rechtbank niet binnen de wettelijke termijn van dertig dagen worden gepubliceerd. Tot nu toe zijn er geen betrouwbare gegevens over dossiervertraging beschikbaar; deze zouden begin 2013 beschikbaar moeten zijn dankzij een door de Wereldbank gefinancierde studie.

²⁴ De verantwoordelijkheden voor het personeelsbeheer zijn als volgt verdeeld: de hoge raad voor de magistratuur is verantwoordelijk voor aanwerving, loopbaanontwikkeling, opleiding en tuchtmaatregelen; de minister van Justitie is bevoegd voor de begroting en wetgevingsinitiatief; de procureur-generaal is verantwoordelijk voor de resultaten van het openbaar ministerie, maar het personeelsbeheer valt onder de hoge raad.

²⁵ Met de huidige aanwervingscapaciteit is het niet mogelijk op tijd het aantal goede medewerkers aan te werven en voor te bereiden dat volgens de effectbeoordeling noodzakelijk is.

justitie af te zwakken²⁶. Er is kritiek op de nieuwe wetgeving omdat daarin geen rekening wordt gehouden met het risico van een stortvloed aan nieuwe rechtszaken.

Rechtsgang

De rechtsgang vertoont nog steeds aanzienlijke tekortkomingen, zoals blijkt uit de beoordeling van corruptiezaken op hoog niveau. Sommige zwakheden zijn structureel: het Roemeense rechtssysteem is kwetsbaar voor misbruik, bijvoorbeeld doordat de verjaringstermijn niet wordt beëindigd of opgeschort op het moment van de tenlastelegging. Dit wordt vaak verergerd door de lakse houding van de rechters, die onevenredig in het voordeel van verdachten werkt²⁷. Deskundigen zijn van mening dat deze zwakke punten in de rechtsgang aanzienlijk zijn in vergelijking met de andere lidstaten. Het is moeilijk gebleken voor justitie om complexe financiële zaken succesvol voor de rechter af te wikkelen. Dit geldt met name voor zaken met betrekking tot overheidsopdrachten, die een uitzondering vormen op de in het algemeen positieve trend met betrekking tot de afwikkeling van corruptiezaken op hoog niveau (zie hieronder). Dergelijke zaken vergen bijzondere vaardigheden van openbaar aanklagers en rechters, die moeten worden ontwikkeld met behulp van opleiding, specialisatie en externe deskundigheid. Hoewel de wet voorziet in een budget voor gerechtsdeskundigen, is dit in de praktijk maar zelden beschikbaar, zodat verdachten niet alleen moeten betalen voor hun eigen deskundigen, maar vaak ook voor deskundigen die door de rechtbank worden aangewezen²⁸. Hierdoor komen de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de zogenaamd onafhankelijke door de rechtbank aangewezen deskundigen in het gedrang.

Dat actief leiderschap doorslaggevend kan zijn, blijkt uit de verandering in de aanpak van het hoge hof van cassatie en justitie sinds de benoeming van nieuwe leidinggevendenden in 2010²⁹. De aanpak van dit hof kan nu worden overgenomen door andere rechtbanken, bijvoorbeeld wat betreft het beheer van rechtszaken, het in de gaten houden van het verjaringsrisico en het duidelijk maken dat de rechtbank niet zal toegeven aan pogingen om de rechtsgang onnodig te vertragen. Deze prestaties moeten worden geconsolideerd en uitgebreid om de justitiële hervorming vooruit te helpen.

Verantwoordingsplicht

Eind 2011 versterkte Roemenië de rechtsgrondslag voor de justitiële verantwoordingsplicht. Het parlement heeft wetwijzigingen goedgekeurd waarbij nieuwe disciplinaire inbreuken zijn ingevoerd en de bestaande sancties zijn verscherpt. Ook is de rol van de minister van Justitie en de procureur-generaal in de tuchtprocedure uitgebreid en is de onafhankelijkheid van de

²⁶ Dit betreft met name de voorstellen van de minister van Justitie en de procureur-generaal om kleine rechtbanken en kantoren van het openbaar ministeries te sluiten en deze posten toe te wijzen aan de rechtbanken waar de nood het hoogst is.

²⁷ De evaluatie van de Commissie op deze punten wordt beschreven op blz. 13-14 van de technische update (SEC(2011) 968, gepubliceerd op 20 juli 2011), die onder andere melding maakt van soepelheid bij de behandeling van verdagingsverzoeken van verdachten, zwakke punten in de wijze waarop bewijsmateriaal voor de rechtbank wordt gebracht en in de behandeling van procedurele onregelmatigheden, en organisatorische vraagstukken.

²⁸ Technische update SEC(2011) 968 van 20 juli 2011, blz. 14. Sinds het laatste jaarverslag van de Commissie heeft het hoge hof van cassatie en justitie een apart budget voor gerechtsdeskundigen gekregen.

²⁹ Voorbeelden van belangrijke vernieuwingen zijn de invoering van strafmaatrichtsnoeren voor corruptie en maatregelen om corruptiezaken op hoog niveau sneller te behandelen. De goede praktijken op deze specifieke terreinen worden echter nog niet breed toegepast.

justitiële inspectiedienst vergroot³⁰. De justitiële inspectie kan zich nu concentreren op meer gerichte, snelle en proactieve tuchtonderzoeken en meer capaciteit ontwikkelen om advies te geven over de tekortkomingen van de gerechtelijke organisatie, procedures en werkmethoden. De hoge raad voor de magistratuur zou dit potentieel beter moeten benutten door de justitiële inspectie te vragen systematisch toezicht te houden op belangrijke aspecten van de rechtsgang, de eenmaking van de jurisprudentie en de goedkeuring door de voorzitters van de rechtbanken van goede beheersmethoden³¹. Ook is het van belang dat de nieuwe rechten worden uitgeoefend met volledige inachtneming van de onafhankelijkheid van de rechters, zodat hun vrees voor misbruik van de nieuwe wet niet gegrond zal blijken.

De wet zal vooral effect sorteren zodra blijkt dat er heldere, consistente en afschrikwekkende sancties uit voortvloeien. De reputatie van justitie, en van het vermogen van de hoge raad voor de magistratuur om justitie te controleren, is beschadigd door een reeks misstanden waarbij de gerechtelijke autoriteiten zwak en terughoudend reageerden³². In veel lidstaten wordt verwacht dat mensen in een voorbeeldfunctie bij de overheid terugtreden indien dat noodzakelijk is om de reputatie van de instantie te beschermen. Het feit dat rechters die zwaar onder vuur liggen, hun ambt blijven uitoefenen terwijl een onderzoek gaande is, heeft de reputatie van justitie geschaad. Er moeten duidelijke regels worden opgesteld, zoals de onmiddellijke schorsing van magistraten tegen wie een onderzoek loopt wegens een ernstig misdrijf als corruptie op hoog niveau, om zowel de individuele rechter als justitie als geheel te beschermen³³. Deze regels zouden kunnen worden opgenomen in de integriteitsstrategie van de hoge raad voor de magistratuur.

Roemenië heeft eind 2011 verbeteringen aangebracht in de procedures voor benoemingen bij het hoge hof van cassatie en justitie en deze transparanter en objectiever gemaakt, zodat de kandidaten breder en onafhankelijker kunnen worden beoordeeld op hun verdiensten. Dit betekent een belangrijke stap voorwaarts in de verbetering van de verantwoordingsplicht van het hoge hof van cassatie en justitie.

II.2 Corruptiebestrijding 2007-2012

IJkpunt 2: opzetten (volgens de planning) van een agentschap voor integriteitsbewaking dat de taak heeft vermogens, onverenigbaarheden en mogelijke belangenconflicten te verifiëren, en verplichte besluiten uit te vaardigen op basis waarvan afschrikwekkende sancties kunnen worden ingesteld.

³⁰ Dankzij deze wetswijzigingen kunnen de minister van Justitie en de procureur-generaal tuchtmaatregelen inleiden via de justitiële inspectie, die nu een sterker mandaat heeft om de rechtsgang te onderzoeken en ook beroep kan aantekenen tegen tuchtmaatregelen die zijn opgelegd door de hoge raad voor de magistratuur.

³¹ De justitiële inspectie heeft eind 2011 en begin 2012 de eerste drie rapporten in dit verband geproduceerd: twee thematische verslagen over grote vertraging bij de behandeling van zaken en over het tempo van corruptiezaken op hoog niveau en een verslag over de beheerspraktijken van het hoge hof van cassatie en justitie.

³² De Commissie heeft hierover in februari 2012 verslag uitgebracht (COM(2012) 56 final, blz. 3).

³³ De Commissie maakte in haar verslag van februari 2012 melding van rechters van het hoge hof van cassatie en justitie die in functie bleven terwijl er een onderzoek tegen hen liep in verband met corruptie op hoog niveau. Andere rechters ontlieden hun tuchtrechtelijke aansprakelijkheid door met pensioen te gaan (COM(2012) 56 final, blz. 3). Het recente optreden van de hoge raad voor de magistratuur bij de start van een onderzoek tegen een van zijn eigen leden toont echter aan dat de raad dreigende beschadiging van de reputatie van justitie proactiever wil aanpakken.

IJkpunt 3: op basis van de reeds geboekte vooruitgang doorgaan met het uitvoeren van professioneel, onpartijdig onderzoek naar beschuldigingen van corruptie op hoog niveau.

IJkpunt 4: verdere maatregelen nemen ter voorkoming en bestrijding van corruptie, met name bij de plaatselijke overheden.

Corruptiebestrijding en integriteitsbevordering is een moeilijke taak die de inzet vereist van de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht en die van bovenaf moet worden aangestuurd, zodat uiteindelijk de hele samenleving ervan doordrongen raakt. Een belangrijk begin is het vermogen van justitie en bestuur in Roemenië om het beginsel van de rechtsstaat toe te passen. Sinds de toetreding heeft Roemenië belangrijke vooruitgang geboekt wat betreft het vervolgen en berechten van corruptiezaken op hoog niveau. Gebleken is dat de nationale directie voor corruptiebestrijding (DNA) dergelijke zaken voortvarend en onpartijdig vervolgt. Roemenië heeft een systeem opgezet om belangenconflicten, onverenigbaarheden en niet-aangegeven vermogens op te sporen en te bestraffen. Het nationale agentschap voor integriteitsbewaking (ANI) is klaar om zijn taak met overtuiging te vervullen. Onlangs zijn maatregelen getroffen om de behandeling van corruptiezaken op hoog niveau door het hoge hof van cassatie en justitie te versnellen, om een einde te maken aan een van de grootste belemmeringen voor afschrikwekkend optreden tegen corruptie. Er is een wet ingevoerd om de integriteit binnen justitie zelf te bevorderen, evenals een wet tot uitbreiding van de inbeslagname van criminele vermogens. Volgens de nieuwe corruptiebestrijdingsstrategie moeten de werkzaamheden op het gebied van corruptiebestrijding worden geconcentreerd rond goede praktijken. De nieuwe strategie moet nu volgens de opzet ten uitvoer worden gelegd en de tijd krijgen om haar doeltreffendheid te bewijzen. Dit zijn aanzienlijke stappen vooruit op weg naar verwezenlijking van de doelstellingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. Gezien de recente ontwikkelingen is het behouden van de geboekte vooruitgang, het tempo van de hervormingen en de institutionele stabiliteit cruciaal om aan te tonen dat de veranderingen duurzaam zijn.

Deze maatregelen zijn getroffen in een sfeer waarin het overgrote deel van de Roemenen corruptie als een groot probleem beschouwt³⁴. De maatregelen hebben de Roemeense bevolking er nog niet van overtuigd dat de situatie verbetert; integendeel, de meeste Roemenen zijn van mening dat de situatie is verslechterd³⁵. De bezorgdheid van de bevolking zal alleen verdwijnen wanneer er objectieve en definitieve uitspraken worden gedaan in belangrijke corruptieprocessen en wanneer de rechtszaken verlopen volgens erkende goede praktijken. Er worden nog te weinig zaken met betrekking tot belangenconflicten vervolgd, met name wat betreft overheidsopdrachten, en zelfs wanneer het tot een rechtszaak komt, zijn de in de wet vastgelegde sancties op dit vlak niet afschrikwekkend. Er zijn nog geen overtuigende resultaten geboekt wat betreft de inbeslagneming van niet-aangegeven vermogens. De omzetting van de nieuwe corruptiebestrijdingsstrategie in een instrument om corruptiebestrijding te integreren in alle instellingen zal een belangrijke test voor de uitvoering zijn.

³⁴ Volgens de speciale Eurobarometer van februari 2012 vindt 96 % van de Roemenen corruptie een groot probleem; dit percentage ligt iets hoger dan in de enquête van 2007 (speciale Eurobarometer 374, zie http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm). Sinds 2007 is Roemenië zes plaatsen gedaald op de corruptieperceptie-index van Transparency International als gevolg van de lagere perceptiescore. De score op de ranglijst van Freedom House bleef gelijk.

³⁵ Volgens de Eurobarometer van februari 2012 vindt 67 % van de Roemenen dat de corruptie de afgelopen drie jaar is toegenomen.

Ondanks de aanzienlijke verwezenlijkingen wordt de autoriteit van deze instanties voor corruptiebestrijding betwijfeld. De juridische grondslag voor het werk van de directie voor corruptiebestrijding, het openbaar ministerie en het agentschap voor integriteitsbewaking is sinds 2007 herhaaldelijk betwist en sommige vraagstukken zijn nog niet opgelost. De aanstaande benoemingen van een procureur-generaal en een hoofdaanklager voor de DNA en andere benoemingen van senior medewerkers van het openbaar ministerie zijn een goede gelegenheid om aan te tonen dat de politieke en justitiële machthebbers zich sterk maken voor sterke en onafhankelijke vervolging van corruptie. Dit vereist een transparant en objectief benoemingsproces 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. Het Roemeense gerecht kan zijn onafhankelijkheid blijven bevestigen en aantonen dat het in staat is het beginsel van de rechtsstaat toe te passen door een aantal corruptiezaken op hoog niveau, die nu in de laatste fase van de rechtsgang verkeren, efficiënt af te wikkelen.

Corruptie op hoog niveau

De prestaties van de DNA wat betreft onderzoek en vervolging van corruptiezaken op hoog niveau kunnen worden beschouwd als een van de punten waarop Roemenië sinds de toetreding het meeste vooruitgang heeft geboekt. Het aantal aanklachten door de DNA is jaar na jaar toegenomen en de onderzoeken worden snel en proactief uitgevoerd. Sinds 2007 heeft de DNA zaken aanhangig gemaakt op de hoogste niveaus binnen politiek en justitie, en tegen personen van alle grote politieke partijen³⁶.

Het werk van de DNA heeft geleid tot een overeenkomstige toename van het aantal gerechtelijke uitspraken en veroordelingen in corruptiezaken op hoog niveau, met name sinds 2010³⁷. De efficiëntie van de gerechtelijke procedures en de consistentie en afschrikwekkende werking van uitspraken in corruptiezaken op hoog niveau waren niet in overeenstemming met de vooruitgang die werd geboekt door het openbaar ministerie. Sinds 2007 lopen corruptiezaken aanzienlijke vertraging op in de rechtbank, onder andere vanwege zwakke punten in de wetgeving en capaciteitsgebrek. De in het eerste deel van dit verslag beschreven tekortkomingen in de rechtsgang zijn vooral duidelijk gebleken in corruptiezaken op hoog niveau, waarbij rechters verdachten alle ruimte gaven om de rechtsgang te vertragen en tegen te werken, ook wanneer een zaak bijna verjaard was³⁸.

Enkele bronnen van vertraging zijn verholpen: in de kleine hervormingswet en in de wijzigingen op de wet inzake het grondwettelijk hof zijn belangrijke veranderingen doorgevoerd om rechtszaken te versnellen: zo hebben excepties van ongrondwettelijkheid en onwettigheid die door verdachten worden opgeworpen, niet langer schorsende werking. Door

³⁶ De DNA heeft in 2007 167 zaken geopend tegen 415 verdachten. In 2011 waren er 233 zaken tegen 1091 verdachten. Ongeveer 60 % van alle onderzoeken wordt in minder dan zes maanden afgerond. Sinds 2007 heeft de DNA aanklachten ingediend tegen een voormalig premier, een voormalig vicepremier, een aantal voormalige ministers en parlementsleden, en een groot aantal prefecten, burgemeesters, leden van districtsraden en directeuren van staatsbedrijven. In 2011 heeft de DNA aanklachten ingediend tegen twee parlementsleden, één invloedrijke burgemeester van de toenmalige regeringscoalitie en één parlements lid van de toenmalige oppositie.

³⁷ In 2007 werden niet-definitieve uitspraken gedaan tegen 199 verdachten en in 2011 tegen 879 verdachten; in 2007 werden definitieve uitspraken gedaan tegen 109 verdachten en in 2011 tegen 158 verdachten.

³⁸ In tegenstelling tot veel andere jurisdicties eindigt in Roemenië de mogelijkheid van verjaring niet bij de start van het onderzoek of de gerechtelijke procedure.

een interpretatieve uitspraak van het hoge hof van cassatie en justitie wordt de klok ook stilgelegd voor de perioden dat een rechtszaak eerder werd geschorst in afwachting van een uitspraak over de ongrondwettelijkheid³⁹.

Desalniettemin verjaarden begin 2011 een aantal corruptiezaken op hoog niveau geheel of gedeeltelijk⁴⁰. Medio 2011 werd duidelijk dat een aantal belangrijke corruptiezaken op hoog niveau – zaken die al jaren vertraging hadden opgelopen vanwege verschillende redenen – waarschijnlijk ook zouden verjaren. Overeenkomstig de aanbevelingen van de Commissie⁴¹ bevorderen de nieuwe leiders van het hoge hof van cassatie en justitie goede werkmethoden door rechtszaken efficiënter en strenger te beheren. Deze maatregelen leidden vanaf eind 2011 tot uitspraken in eerste aanleg voor een aantal belangrijke zaken, alsmede tot de eerste definitieve veroordelingen wegens corruptie met oplegging van gevangenisstraf aan een voormalig premier, een voormalig minister en een huidig parlementslid⁴².

Een ander punt van zorg in de verslagen van de Commissie betrof de consistentie en afschrikwekkende werking van uitspraken in corruptiezaken op hoog niveau⁴³. In een gezamenlijke studie erkenden het justitiële apparaat en het ministerie van justitie dit punt in 2009 en zij ontwikkelden corrigerende maatregelen die tot enige verbetering leidden. Aangezien de leidinggevenden van justitie geen actie ondernamen, heeft een groep rechters van het hof van beroep van Boekarest in 2010 strafmaatrichtsnoeren opgesteld om meer consistentie in corruptiezaken te bewerkstelligen. Deze richtsnoeren werden daarna gebruikt door de nieuwe leidinggevenden van het hoge hof van cassatie en justitie om in 2011 eigen strafmaatrichtsnoeren voor bepaalde corruptiemisdrijven op te stellen en goed te keuren.

Deze voorbeelden tonen aan dat het Roemeense justitiële apparaat objectieve tekortkomingen pragmatisch kan aanpakken. Met de strafmaatrichtsnoeren is een basis gelegd voor meer consistentie en voorspelbaarheid van de uitspraken in corruptiezaken op hoog niveau, mits de richtsnoeren inderdaad worden toegepast en uitgebreid tot andere misdrijven. De maatregelen die het hoge hof van cassatie en justitie heeft getroffen met betrekking tot het beheer van rechtszaken en de rechtsgang, vormen een belangrijke erkenning van de verantwoordelijkheid van rechtbanken om erop toe te zien dat recht geschiedt. Als zij worden volgehouden, kunnen zij in de loop van dit jaar leiden tot een reeks definitieve uitspraken in zaken waarbij hooggeplaatste politici zijn betrokken. Afgelopen maand werd met de definitieve veroordeling van een voormalig premier de eerste uitspraak gedaan waaruit blijkt dat het hoge hof van cassatie en justitie nu ook uitspraken doet tegen de hoogstgeplaatste en politiek invloedrijke verdachten.

Deze voorbeelden van goede praktijken worden echter nog niet breed toegepast en het lijkt er niet op dat zij door andere rechtbanken worden overgenomen. Ondanks de zichtbare

³⁹ Voor het berekenen van de verjaringstermijn wordt de tijd dat een rechtszaak is geschorst in afwachting van een uitspraak van het grondwettelijk hof over de ongrondwettelijkheid, niet langer in aanmerking genomen.

⁴⁰ Zie het technisch verslag, blz. 29.

⁴¹ In haar verslag van 20 juli 2011 (COM(2012) 460 final) deed de Commissie Roemenië de aanbeveling om urgente maatregelen te nemen om de rechtsgang en het beheer van rechtszaken te verbeteren en te zorgen voor een snellere behandeling van belangrijke corruptiezaken op hoog niveau, opdat in alle zaken verjaring wordt voorkomen. Daarnaast werd aanbevolen verder te gaan met de hervorming van het hoge hof van cassatie en justitie met het oog op een sterkere invulling van zijn opdracht op het vlak van cassatierechtspraak en een grotere capaciteit om corruptiezaken op hoog niveau te behandelen.

⁴² Zie het technisch verslag, blz. 25.

⁴³ Zie bijvoorbeeld blz. 15 van de technische update (SEC(2011) 968 van 20 juli 2011).

verbeteringen bij het hoge hof van cassatie en justitie worden veel corruptiezaken op hoog niveau tegen lokale machthebbers zoals prefecten, voorzitters van districtsraden of burgemeesters bij andere rechtbanken nog steeds gekenmerkt door twijfelachtige vertragingen en onderbrekingen. Zaken in verband met corruptie en fraude bij overheidsopdrachten kennen een uiterst trage rechtsgang. Er moeten inspanningen worden geleverd om de redenen van deze aanzienlijke vertraging te achterhalen en de beschikbaarheid van deskundigheid en de specifieke kennis van rechters te verbeteren⁴⁴. In de meeste corruptiezaken op hoog niveau moet nog steeds uitspraak worden gedaan. In belangrijke zaken tegen hooggeplaatste politici is tot nu slechts zeer zelden een definitieve veroordeling tot gevangenisstraf uitgesproken⁴⁵. Dit heeft negatieve gevolgen voor de afschrikwekkende werking van het systeem.

Corruptie op hoog niveau kan alleen effectief worden bestreden als het optreden van justitie wordt geëerbiedigd en de politiek de justitiële onderzoeken ten volle ondersteunt. De goedkeuring van een gedragscode in 2011 door de toenmalige regeringspartij kan worden beschouwd als een belangrijke stap. De gedragscode leidde ertoe dat deze partij een invloedrijke burgemeester uit de partij zette toen hij werd aangeklaagd wegens corruptie op hoog niveau⁴⁶.

Volgens de Roemeense grondwet, zoals uitgelegd in de jurisprudentie van het grondwettelijk hof, moet het parlement goedkeuring verlenen voor de arrestatie van of huiszoeking bij parlementsleden, evenals voor het inleiden van een strafrechtelijk onderzoek tegen parlementsleden die minister zijn of waren. Als het parlement weigert toestemming te verlenen voor het inleiden van een strafrechtelijk onderzoek, leidt dat de facto tot immuniteit, wat de rechtsgang blokkeert. Sinds 2007 is een aantal parlementsleden, waaronder een voormalig premier, gevrijwaard van strafrechtelijk onderzoek omdat het parlement geen toestemming verleende voor het inleiden van het onderzoek⁴⁷. Doordat het parlement dergelijke weigeringen niet motiveert, is het moeilijk om de objectiviteit van deze besluiten vast te stellen⁴⁸. Daarnaast wordt de reputatie van het parlement geschaad doordat parlementsleden in functie kunnen blijven als zij zijn veroordeeld voor een ernstig misdrijf als corruptie⁴⁹ – in veel parlementaire systemen worden parlementsleden geschorst op het moment dat zij worden aangeklaagd en worden zij uit hun functie gezet bij veroordeling.

Bij de recente samenstelling van de nieuwe regering waren de signalen tegenstrijdig. De voordracht en daadwerkelijke benoeming van ministers die veroordeeld zijn of die nog verwickeld zijn in een rechtszaak tegen hen, leidde tot begrijpelijke controverse en wees erop dat men niet bereid is te begrijpen en aanvaarden dat de rechtsstaat een fundamenteel beginsel

⁴⁴ Voor slechts twee van de 43 sinds 2006 door de DNA geregistreerde aanklachten is een definitieve uitspraak gedaan.

⁴⁵ Uit de cijfers sinds 2007 blijkt dat 60 % van de uitspraken door de rechtbank worden vastgesteld op het wettelijke minimum of daaronder. Hoewel het aantal uitspraken met voorwaardelijke gevangenisstraf daalde van 75 % (2007-2009) naar 60 % in 2011, is het merendeel van de uitspraken nog steeds voorwaardelijk, met name in belangrijke zaken. De drie voormalige en huidige parlementsleden die in 2011 definitief veroordeeld werden, kregen allemaal een voorwaardelijke straf.

⁴⁶ Dit is echter nog geen gemeengoed: bij de lokale verkiezingen van juni stonden verschillende kandidaten voor het ambt van burgemeester of voorzitter van de districtsraad onder arrest, liep er een strafrechtelijk onderzoek tegen hen of stonden zij terecht wegens corruptie. Een aantal van hen werd verkozen.

⁴⁷ Zie het technisch verslag, blz. 26-27.

⁴⁸ Zie het technisch verslag, blz. 27.

⁴⁹ Drie parlementsleden die definitief veroordeeld zijn wegens corruptie op hoog niveau, zetelen nog steeds in het parlement.

is⁵⁰. Hieruit blijkt dat er nog een en ander moet worden gedaan met betrekking tot het stellen van strenge normen voor hoge ambten.

Integriteit

Bij de toetreding beloofde Roemenië een wettelijk en institutioneel kader in te stellen om corruptie te voorkomen en te bestraffen door het aanpakken van onverenigbaarheden, belangenconflicten en niet-aangegeven vermogens. Het nationale agentschap voor integriteitsbewaking (ANI) controleert situaties van belangenconflicten en onverenigbaarheid en spoort mogelijke niet-aangegeven vermogens op van ambtenaren en verkozen politici. De constatering en verwijzen van het ANI kunnen worden aangevochten bij of bevestigd door de rechtbank, of verder worden afgehandeld door andere justitiële of bestuurlijke organen.

Het in 2007 opgerichte ANI werd snel operationeel en zette een efficiënt systeem voor administratie en onderzoek op. Er werd een centrale elektronische databank opgezet voor alle verklaringen inzake vermogen en belangen, wat in sterke mate bijdraagt tot de transparantie. Met steun van zowel de nationale begroting als EU-middelen is een geautomatiseerd beheerssysteem ontwikkeld en er zijn samenwerkingsovereenkomsten gesloten met allerlei bestuurlijke en justitiële autoriteiten. Het ANI speelt vandaag een essentiële rol in het institutionele kader voor corruptiebestrijding en kan bogen op aanzienlijke resultaten⁵¹.

De vorderingen van het ANI worden echter belemmerd door een aantal problemen. De juridische grondslag van het ANI werd in 2010 ongrondwettelijk verklaard, wat tot twijfel leidde omtrent de kernbevoegdheid van het ANI om niet-aangegeven vermogens te laten confisqueren⁵². Uit het debat over de aanpassing van de juridische grondslag voor het ANI bleek dat er maar weinig politieke wil was om het thema integriteit daadwerkelijk aan te pakken en te voldoen aan de toetredingsverplichtingen. Vertegenwoordigers van alle grote politieke partijen in het parlement trokken het bestaansrecht van het ANI opnieuw in twijfel. Het parlement heeft ook verzuimd besluiten over onverenigbaarheid en belangenconflicten ten uitvoer te leggen⁵³.

Door de verzwakte juridische grondslag heeft het ANI meer moeite om resultaten te boeken. De grondwettelijkheid wordt nog steeds betwist, hoewel het grondwettelijk hof in juni twee klachten verworpen heeft⁵⁴. De nieuwe commissies voor vermogensonderzoek – die zijn opgericht als een extra schakel tussen het ANI en de rechtbank, voor zaken waarvoor het ANI aanbeveelt niet-aangegeven vermogens te confisqueren – lijken het aanpakken van niet-aangegeven vermogens te bemoeilijken. De commissies vormen een extra jurisdictielaag,

⁵⁰ Deze uitspraken werden gedaan in zaken van beroep tegen door de ANI geconstateerde gevallen van onverenigbaarheid.

⁵¹ Zie het technisch verslag, blz. 18-19.

⁵² De bevoegdheid van het ANI om aanbeveling te doen tot inbeslagname van niet-aangegeven vermogens werd beschouwd als een inbreuk op de grondwettelijke beginselen inzake de scheiding der machten en het vermoeden dat vermogen legaal verworven is, en op het verbod op het inbeslagname van legaal verworven vermogen.

⁵³ Het juridische comité van de kamer van afgevaardigden stelde voor geen actie te ondernemen tegen twee parlementsleden tegen wie een definitieve vaststelling van onverenigbaarheid of belangenconflicten was gedaan. Het parlement moet zich nog definitief uitspreken over beide zaken.

⁵⁴ Door de nieuwe wet was het ANI vanwege de invoering van verjaringstermijnen gedwongen een aanzienlijk aantal zaken te laten vallen die op dat moment werden onderzocht. Het overgrote deel daarvan betrof verkozen politici.

maar maken het proces minder transparant en leiden tot minder rechten voor de partijen. Ondanks de inspanningen om de belangrijke actoren samen te brengen tijdens seminars, zijn de procedures niet volledig op elkaar afgestemd en blijken er zwakke punten te zitten in de behandeling van het bewijsmateriaal. Tot op heden hebben de commissies voor vermogensonderzoek sinds hun oprichting in 2010 nog niet één zaak behandeld waarin de rechtbank een definitieve uitspraak heeft gedaan. Het wettelijke kader vormt ook een belemmering voor het aanpakken van administratieve belangenconflicten. Er moeten aparte juridische procedures worden gevoerd, eerst over eventueel beroep dat is aangetekend tegen de vaststelling van een belangenconflict door het ANI en vervolgens om rechtshandelingen als contracten voor overheidsopdrachten te vernietigen in geval van een belangenconflict⁵⁵.

De doeltreffendheid van het Roemeense integriteitssysteem wordt ook ondergraven door de traagheid van de gerechtelijke procedures, de inconsistentie van de jurisprudentie en het gebrek aan samenwerking tussen andere bestuurlijke autoriteiten, justitie en het ANI. De gerechtelijke procedures op alle drie de terreinen waarop het ANI bevoegd is, verlopen uitzonderlijk traag. In totaal hebben de rechtbanken tot nu toe slechts vier gevallen van niet-aangegeven vermogens definitief bevestigd en al deze gevallen dateren van voor de nieuwe wet (één geval dateert van 2005). Het duurt enkele jaren eer zelfs eenvoudige gevallen van onverenigbaarheid door de rechtbank worden vastgesteld. Daardoor konden in sommige gevallen geen sancties worden opgelegd, aangezien het mandaat van de betrokkenen al was afgelopen. Ook de inconsistentie van de jurisprudentie is een probleem in zaken die door het ANI aanhangig worden gemaakt, maar justitie heeft in dit verband nog geen corrigerende maatregelen getroffen⁵⁶. Hoewel het ANI samenwerkingsovereenkomsten heeft gesloten met een aantal bestuurlijke instanties en met het openbaar ministerie, heeft deze samenwerking tot dusver niet tot wezenlijke resultaten geleid, met uitzondering van de productieve samenwerking met de DNA. Het ANI kreeg maar zeer weinig signalen van andere instellingen en als het ANI een zaak doorverwijst, is de follow-up gebrekkig – tot dusver heeft dit geleid tot slechts één aanklacht en één aanvullende belastingaanslag⁵⁷.

Desalniettemin is het ANI in staat gebleken om zich sinds 2010 in toenemende mate te concentreren op belangrijke en complexe zaken. Een toetsing van belangenconflicten bij lokale politici heeft een aanzienlijk aantal potentiële zaken opgeleverd – de mate waarin deze gevallen worden opgevolgd door het openbaar ministerie en het gerecht, zal een belangrijke test vormen⁵⁸. Er is een vergelijkbare toetsing uitgevoerd bij instanties die EU-middelen beheren. Dit zijn positieve ontwikkelingen. Het ANI zou zich in de toekomst bij zijn onderzoeken nog meer moeten laten leiden door risicobeoordelingen en zich moeten

⁵⁵ Tot op heden is in slechts twee gevallen het bestaan van een belangenconflict bevestigd; in geen van beide gevallen zijn de daarmee samenhangende contracten nietig verklaard.

⁵⁶ Recente zaken waarover veel wordt gesproken, betreffen twee parlementsleden die ook rector van een universiteit zijn. In één zaak is onverenigbaarheid vastgesteld; in de andere heeft dezelfde rechtbank de onverenigbaarheid verworpen. Een vergelijkbaar scenario vond plaats bij een ander hof van beroep. Deze zaken wachten nu op behandeling in beroep door het hoge hof van cassatie en justitie.

⁵⁷ In totaal heeft het ANI tot maart 2012 bijna 4000 controles uitgevoerd en in meer dan 500 zaken vaststellingen gedaan of doorverwezen. Hierbij ging het om 250 gevallen van onverenigbaarheid, 37 gevallen van (administratieve) belangenconflicten, 24 gevallen van vermeende niet-aangegeven vermogens en 239 verwijzingen naar het openbaar ministerie wegens mogelijke strafrechtelijke delicten.

⁵⁸ De toetsing leidde tot dusver tot de vaststelling van 75 onverenigbaarheden, negen gevallen van administratieve belangenconflicten en 50 verwijzingen naar het openbaar ministerie wegens vermeende strafrechtelijke delicten.

concentreren op risicoterreinen. Het aantal personeelsleden van het ANI moet daartoe mogelijk worden uitgebreid⁵⁹.

Ondanks de zwakke punten in de follow-up door justitie is een definitieve uitspraak gedaan in een aanzienlijk aantal gevallen van onverenigbaarheid, wat heeft geleid tot ontslagname en tuchtrechtelijke sancties⁶⁰. De resultaten wat betreft de follow-up van ANI-zaken met betrekking tot de inbeslagname van niet-aangegeven vermogens of belangenconflicten zijn minder goed. Verbetering van de juridische grondslag van het ANI kan bijdragen tot betere resultaten⁶¹, maar politiek, justitie en bestuur als geheel moeten het ANI gaan beschouwen als een aanwinst wier activiteiten moeten worden aangemoedigd. De behandeling van ANI-zaken door de rechtbanken en de institutionele samenwerking moeten verbeteren wil het agentschap werkelijk zijn taak kunnen vervullen wat betreft het bewerkstelligen van een mentaliteitsverandering ten aanzien van integriteit in Roemenië.

Voorkómen en bestraffen van algemene corruptie bij de overheid

Wanneer corruptie wordt vastgesteld, moet bestraffing plaatsvinden, maar daarnaast kan corruptie alleen afnemen als er ook maatregelen worden getroffen om te voorkómen dat corruptie plaatsvindt. Preventieve maatregelen om de mogelijkheden voor en risico's op corruptie te beperken, zoals transparante procedures en voorspelbare besluitvorming door de overheid, zijn daarbij essentieel.

De nationale corruptiebestrijdingsstrategie vormt hiervoor het algemene kader. De afgelopen vijf jaar laten op dit vlak een gemengd beeld zien. De strategie voor 2008-2010 heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd. In maart dit jaar is een nieuwe, brede strategie goedgekeurd en het feit dat de nieuwe regering het besluit om de strategie te bekrachtigen niet heeft gewijzigd, alsmede de bekrachtiging door het parlement, wijzen op algemene politieke steun. In de nieuwe strategie zijn veel aanbevelingen uit de effectbeoordelingen van de vorige twee strategieën verwerkt en zij vormt een goede basis voor de coördinatie en sturing van de activiteiten van de verschillende overheidsinstanties. Ook biedt de strategie mogelijkheden voor het volgen van de vooruitgang op basis van een reeks indicatoren. Met de goedkeuring door het parlement werd benadrukt dat alle belangrijke onderdelen van de samenleving hun aandeel op zich moeten nemen om van de strategie een succes te maken.

De follow-up is sterk afhankelijk van de maatregelen van elke bestuurslaag. De algemene directie corruptiebestrijding (GAD) van het ministerie van Bestuur en Binnenlandse Zaken, die voldoende personeel heeft en zich specifiek richt op zowel preventie als onderzoek, heeft aanzienlijke vorderingen geboekt met het aanpakken van corruptie binnen de Roemeense politie en de andere entiteiten binnen het ministerie. De GAD is tot op heden het enige departement dat gedetailleerde corruptierisicobeoordelingen opstelt en een aanzienlijk aantal corruptiezaken aan het openbaar ministerie heeft doorgestuurd⁶². Om deze resultaten verder

⁵⁹ Een nuttige maatregel is de steun van het ministerie van Justitie voor betere salarissen voor de ANI-medewerkers.

⁶⁰ Tot dusver zijn 118 door het ANI vastgestelde gevallen van onverenigbaarheid bevestigd door de rechtbank, dan wel definitief geworden doordat geen beroep was aangetekend binnen de wettelijk vastgestelde termijn. In 53 gevallen hebben ambtenaren ontslag genomen, acht ambtenaren zijn ontslagen op last van een tuchtcomité en in 16 gevallen zijn andere sancties getroffen.

⁶¹ Er zijn al voorstellen gedaan door een gezamenlijke werkgroep van het ministerie van Justitie en het ANI, maar deze zijn tot dusver niet verder doorgevoerd.

⁶² Er is met name samengewerkt met de DNA in een aantal belangrijke en ingewikkelde onderzoeken, onder andere naar corruptie bij de afgifte van rijbewijzen (2008) en bij de grenspolitie (2010-2011).

uit te bouwen en haar potentieel waar te maken, zou de GAD nu haar staat van dienst moeten uitbreiden met andere terreinen van ernstige en complexe corruptie, zoals overheidsopdrachten en onderzoeken van banden tussen de politie en de georganiseerde misdaad.

In andere bestuurssectoren zijn geen vergelijkbare resultaten behaald. Er is sprake van grootschalige corruptie op het gebied van bijvoorbeeld belastingen, onderwijs, gezondheidszorg en infrastructuurinvesteringen, maar de risicoanalyse in deze sectoren is nog maar pas van start gegaan en er zijn slechts enkele maatregelen getroffen op de gebieden die het meest corruptiegevoelig zijn en die van invloed zijn op de begroting⁶³. De onderwijssector heeft bij wijze van proef enkele nuttige preventieve maatregelen getroffen, waaronder voorstellen van het nationale integriteitscentrum, zoals videotoezicht bij het eindexamen, en is bezig met een sectorale strategie in het kader van een door de EU gefinancierd corruptiebestrijdingsproject. Andere belangrijke risicogebieden zijn infrastructuurinvesteringen in scholen en corruptie bij het examensysteem van scholen en het toekennen van diploma's bij universiteiten. In de gezondheidszorg beginnen de corruptiebestrijdingsactiviteiten nu op gang te komen met de start van een groot, door de EU gefinancierd project⁶⁴. Dit zijn enkele succesvolle proefprojecten op corruptiegevoelige gebieden die grote gevolgen hebben voor de overheidsbegroting, maar deze maatregelen moeten systematisch verder worden uitgebouwd. Er waren maar weinig activiteiten op het gebied van belastingen en douane, hoewel het vanwege de bijzondere risico's in deze sectoren gerechtvaardigd zou zijn sterke preventie-eenheden met een proactief mandaat in te stellen⁶⁵. De bestuurlijke controle-instanties hebben een belangrijke rol, maar zij voeren doorgaans geen corruptierisicobeoordelingen uit op kwetsbare gebieden en ze werken doorgaans niet samen met de justitiële autoriteiten of het ANI. Volgens deskundigen zijn de politieke beïnvloeding en onvoldoende onafhankelijkheid belangrijke onderliggende redenen voor het gebrek aan optreden⁶⁶.

Dat administratieve autoriteiten maar weinig corruptiezaken signaleren, leidt er ook toe dat maar weinig zaken het openbaar ministerie en de rechtbank bereiken. Een uitzondering vormt de politie, waarvoor de GAD een aanzienlijk aantal zaken heeft gesignaleerd. De procureur-generaal heeft lokale openbaar ministeries gevraagd lokaal corruptiebestrijdingsbeleid te ontwikkelen, heeft richtsnoeren opgesteld voor het onderzoeken van corruptiezaken en heeft

Sinds 2007 heeft de GAD in totaal meer dan 1000 zaken ingediend bij de DNA, die tot dusver hebben geleid tot 222 aanklachten wegens corruptie op hoog niveau. In dezelfde periode heeft de GAD meer dan 6300 andere corruptiedossiers doorgestuurd aan het openbaar ministerie, wat tot dusver heeft geleid tot 836 aanklachten.

⁶³ Er zijn nog geen corruptiebestrijdingsmaatregelen getroffen op het gebied van belastingen, douane of bouwvergunningen van de lokale overheid.

⁶⁴ Dankzij dit project kunnen onregelmatigheden bij aanbestedingen in de gezondheidszorg beter worden opgespoord; er is een voorstel gedaan voor een ander project betreffende voorlichting aan patiënten over hun rechten en het aanpakken van de aanbodkant van corruptie in de gezondheidszorg. Ook het ministerie van regionale ontwikkeling en toerisme heeft een corruptiebestrijdingsproject gelanceerd om corruptiegevoelige punten binnen het ministerie en de daaronder ressorterende diensten te inventariseren en een gedetailleerde strategie uit te werken.

⁶⁵ Deze maand heeft de regering haar goedkeuring gehecht aan de oprichting van een integriteitseenheid binnen het nationale agentschap voor de belastingadministratie. De structuur, bevoegdheden en middelentoewijzing daarvan moeten nog worden vastgesteld.

⁶⁶ Wat betreft overheidsopdrachten heeft de bevoegde controleautoriteit (ANRMAP) sinds 2007 slechts vijf keer een zaak gesignaleerd bij de DNA. In 2011 heeft de ANRMAP slechts drie gevallen van belangenconflict gesignaleerd.

een netwerk van gespecialiseerde procureurs. Deze maatregelen hebben ertoe geleid dat er meer corruptiezaken worden behandeld door het reguliere openbaar ministerie⁶⁷.

De nieuwe nationale corruptiebestrijdingsstrategie vormt de gelegenheid om een doorbraak te bewerkstelligen in de verbintenis van alle overheidsinstanties om proactief beleid toe te passen om corruptie te ontmoedigen en problemen te signaleren wanneer die zich voordoen. De goede praktijk die beschikbaar is bij bijvoorbeeld het ministerie van Bestuur en Binnenlandse Zaken zou kunnen worden uitgebreid tot alle corruptiegevoelige sectoren die grote gevolgen hebben voor de overheidsbegroting. Het signaleren van corruptie bij de overheid zou gemakkelijker worden als er een onafhankelijk telefonisch meldpunt wordt opgericht. Het allerbelangrijkste is echter dat de corruptiebestrijdingsmaatregelen het vertrouwen krijgen van de bevolking – daarvoor is het noodzakelijk dat er een effectieve cirkel ontstaat waarbij de burger ziet dat aan terecht gemelde gevallen consequenties worden verbonden.

Ombudsman

De ombudsman speelt een belangrijke rol bij het bestrijden van corruptie in Roemenië. De ombudsman is bevoegd om vermeende onwettelijke daden van de overheid te onderzoeken. Het is een onafhankelijk orgaan dat kan optreden op basis van een melding van een persoon of op eigen initiatief. De ombudsman mag op grond van artikel 26, lid 2, van wet 35/1997 ook verslag uitbrengen aan het parlement of de premier over "ernstige gevallen van corruptie" die hij tijdens zijn onderzoek constateert. De rol van de ombudsman is in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing met name relevant voor het vierde ijkpunt, dat betrekking heeft op het voorkómen en bestrijden van corruptie. De ombudsman is ook de enige instelling die regeringsdecreten rechtstreeks bij het grondwettelijk hof kan aanvechten.

De Commissie constateert dat het parlement het mandaat van de ombudsman op 3 juli 2012 voortijdig heeft beëindigd. De Roemeense autoriteiten moeten de onafhankelijkheid van de ombudsman garanderen en een ombudsman benoemen die door alle partijen wordt gesteund, zodat hij zijn wettelijke functies in volledige onafhankelijkheid kan uitoefenen.

Invordering van de opbrengsten van misdrijven

De ervaring heeft geleerd dat corruptiebestrijding vaak neerkomt op het aanpakken van de opbrengst ervan. Het invorderen van de opbrengsten uit misdrijven en het aanpakken van het witwassen van geld zijn daarom essentiële onderdelen van een corruptiebestrijdingsstrategie. In 2011 heeft Roemenië een dienst voor de invordering van vermogensbestanddelen opgericht⁶⁸ en in 2012 werd een nieuwe wet inzake uitbreiding van de inbeslagname goedgekeurd. Sinds 2010 passen het openbaar ministerie en de politie een gestandaardiseerde procedure toe om de opbrengsten van misdrijven in te vorderen op gezamenlijk bevel van de procureur-generaal en de minister van Binnenlandse Zaken. Opleiding op dit vlak is verplicht gesteld en er is een netwerk van gespecialiseerde procureurs opgericht.

Deze maatregel moet echter nog vruchten afwerpen. De ruimere confiscatiemogelijkheden zijn nog nieuw voor politie, procureurs en rechters. Begrippen als confiscatie door derden

⁶⁷ Zie het technisch verslag, blz. 34-35.

⁶⁸ Met de oprichting van een dergelijke instantie wordt tegemoet gekomen aan de in Besluit 2007/845/JBZ van de Raad gestelde eisen.

worden gretig aangevochten voor de rechtbank⁶⁹. Ondanks de positieve jurisprudentie wordt het witwassen van geld nog steeds niet vervolgd als een op zichzelf staand misdrijf⁷⁰. Volgens evaluaties door deskundigen ligt het aantal confiscaties lager dan verwacht⁷¹. Daarnaast ontbreekt uitgebreide statistische informatie op dit vlak, wat het voor de overheid moeilijk maakt om de vooruitgang te beoordelen.

Overheidsopdrachten

De zwakke punten in de uitvoering van de wetgeving inzake overheidsopdrachten zijn een belangrijke bron van corruptie en van misbruik van overheidsgeld en leiden ook tot minder doeltreffend gebruik van EU-middelen en lagere kwaliteit van de dienstverlening door de overheid. Verschillende diensten van de Commissie hebben audits en evaluaties uitgevoerd, waarin herhaaldelijk systeemrisico's en tekortkomingen op dit vlak zijn gesignaleerd, wat in sommige gevallen heeft geleid tot opschorting van de uitbetaling van EU-middelen. De klachten die de Commissie rechtstreeks ontvangt, wijzen in dezelfde richting.

Sinds de toetreding heeft Roemenië een uitgebreid institutioneel en wettelijk kader gecreëerd om de Europese wetgeving op dit terrein ten uitvoer te leggen, maar een aantal systematische gebreken zijn nog onvoldoende aangepakt. De inconsistenties hangen samen met factoren zoals de veelvuldige veranderingen in het wettelijke kader⁷², capaciteitsgebrek van de institutionele structuur en het ontbreken van kerninstrumenten voor effectieve controles, zoals een uitgebreid register van de openbare aanbestedingen. Het feit dat procedures voor overheidsopdrachten onvoldoende worden beschermd tegen belangenconflicten is in de audits van de Commissie en door het agentschap voor integriteitsbewaking aangewezen als een bijzonder belangrijk zwak punt⁷³. Roemenië heeft beloofd een algemeen actieplan uit te voeren met betrekking tot de conclusies van de brede evaluatie van de procedures voor overheidsopdrachten die in 2011 door de Commissie is uitgevoerd. Daadkrachtig optreden is vereist om de geconstateerde tekortkomingen te verhelpen.

III. Volgende stappen

De beoordeling van de Commissie toont de vooruitgang aan die Roemenië in de vijf jaar na de toetreding tot de EU heeft geboekt en illustreert de positieve rol die het mechanisme voor samenwerking en toetsing daarbij heeft gespeeld. De Commissie is van mening dat Roemenië in de toekomst de doelstellingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing zou kunnen verwezenlijken, mits snel wordt opgetreden om de rechtsstaat te garanderen, de hervormingen op gang te houden en de uitvoering van de hervormingen op te voeren.

Zoals in de inleiding is beschreven, vormen de recente ontwikkelingen echter reden voor bezorgdheid over de onomkeerbaarheid en de duurzaamheid van de hervormingen. Roemenië moet de eerbiediging van de rechtsstaat garanderen, inclusief onafhankelijke justitiële toetsing. Het vertrouwen van de partners van Roemenië in de EU kan alleen worden

⁶⁹ Binnen de sector bestaat er nog geen gemeenschappelijke visie ten aanzien van confiscatie door derden en het ontbreekt nog aan jurisprudentie. De bepaling in de grondwet op grond waarvan het vermoeden geldt dat eigendommen een legale oorsprong hebben, draagt bij tot een voorzichtige aanpak en een niet-uniforme praktijk.

⁷⁰ De rechtbank heeft uitspraak gedaan in één zaak en de procureur-generaal heeft een juridisch advies geformuleerd.

⁷¹ Tussen 2007 en 2011 zijn 42 veroordelingen uitgesproken wegens witwasmisdrijven.

⁷² Zie het technisch verslag, blz. 40.

⁷³ Zie voetnoot 56.

teruggewonnen als bewezen wordt dat de rechtsstaat boven partijbelangen gaat, dat alle partijen de justitiële toetsing volledig eerbiedigen, ook op grondwettelijk niveau, en dat de hervormingen onomkeerbaar zijn. Dit vereist stappen op het gebied van wetgeving, maar ook politieke inzet voor de rechtsstaat, die in de recente besluiten ontbrak. De regering heeft nu beloofd snel op te treden om de eerbiediging van de rechtsstaat te garanderen overeenkomstig de aanbevelingen hieronder (zie punt IV.1).

Dit versterkt de conclusie dat de tenuitvoerlegging van de ijkpunten voor de Commissie nog niet voldoende is gevorderd om het mechanisme voor samenwerking en toetsing te beëindigen. Alle lagen binnen bestuur en justitie moeten bredere verantwoordelijkheid nemen voor de hervormingen en zich sterker inzetten voor integriteit en corruptiebestrijding om op bevredigende wijze te voldoen aan de eisen. De Roemeense autoriteiten moeten met name aantonen dat het hervormingsproces in Roemenië duurzaam en onomkeerbaar is en dat de externe interventie van het mechanisme voor samenwerking en toetsing niet langer noodzakelijk is. Daarom baren de recente stappen van de regering en het parlement de Commissie zorgen.

De afgelopen vijf jaar is gebleken dat overtuigend optreden vruchten afwerpt. Roemenië kan al bogen op positieve resultaten met instellingen als de DNA en het ANI en gerichte maatregelen zoals de snellere behandeling van zaken door het hoge hof van cassatie en justitie. Recent bleek dat justitie een proactievere houding aanneemt bij het verdedigen van haar onafhankelijkheid. Het behouden van de huidige vooruitgang en de institutionele stabiliteit en het op gang houden van de hervormingen zijn de eerste bouwstenen voor het aantonen van duurzaamheid. Als snel wordt overgeschakeld van de succesvolle fase van het opstellen van wetgeving naar vastberaden uitvoering, komt Roemenië dichterbij het moment waarop het zal voldoen aan de vereisten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. In de ruimte van vrijheid, recht en veiligheid hebben alle lidstaten verplichtingen en kansen en de Commissie kijkt ernaar uit dat Roemenië het proces van het mechanisme voor samenwerking en toetsing kan afronden en op dezelfde manier als de andere lidstaten aan de ruimte van vrijheid, recht en veiligheid kan deelnemen.

Aangezien de situatie momenteel zo onzeker is, zal de Commissie voor eind 2012 een nieuw verslag over het mechanisme voor samenwerking en toetsing voor Roemenië opstellen. Daarin zal worden bekeken of de punten van zorg met betrekking tot de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van justitie zijn aangepakt en of de democratische controlemechanismen zijn hersteld. De Commissie zal de vooruitgang van nabij blijven volgen tijdens regelmatige missies, en voortdurend in dialoog blijven met de Roemeense autoriteiten en met de andere lidstaten.

IV. Aanbevelingen

Het belangrijkste wat de regering en de belangrijkste instellingen van Roemenië nu moeten doen, is aantonen dat zij zich inzetten voor de onontbeerlijke hoekstenen die de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van justitie zijn. Daarvoor moeten de regering en het parlement dringend enkele maatregelen treffen. Hoewel de aanbevelingen hieronder een aantal specifieke hervormingen betreffen die nodig zijn om de vooruitgang in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing op gang te houden, leiden de huidige controverses die hierboven in dit verslag zijn beschreven, tot bezorgdheid over de vorderingen tot nu toe en over de duurzaamheid en onomkeerbaarheid van de reeds in gang gezette hervormingen. Gezien het uitzonderlijke karakter van de recente gebeurtenissen bevat met name punt 1

hieronder (Eerbiediging van de rechtsstaat en onafhankelijkheid van justitie) specifieke dringende aanbevelingen voor de huidige situatie.

De Commissie roept Roemenië op onmiddellijk maatregelen te treffen op de volgende terreinen om de huidige problemen aan te pakken:

1. Eerbiediging van de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van justitie

- noodverordening nr. 38/2012 en noodverordening nr. 41/2012 intrekken en ervoor zorgen dat de uitspraken van het grondwettelijk hof over het quorum voor een referendum en de reikwijdte van de verantwoordelijkheden van het hof worden geëerbiedigd;
- de grondwettelijke vereisten eerbiedigen bij het uitvaardigen van toekomstige noodverordeningen;
- alle beslissingen van het grondwettelijk hof uitvoeren;
- zorgen voor onverwijld publicatie van alle rechtshandelingen in het Staatsblad, inclusief beslissingen van het grondwettelijk hof;
- van alle politieke partijen en overheidsinstanties eisen dat zij de onafhankelijkheid van justitie eerbiedigen en tuchtmaatregelen treffen tegen elke politicus of instantie die de geloofwaardigheid van rechters ondermijnt of druk uitoefent op justitiële instanties;
- een ombudsman benoemen die door alle partijen wordt gesteund, door middel van een transparant en objectief proces dat leidt tot de selectie van een persoon van onbesproken autoriteit, integriteit en onafhankelijkheid;
- een transparant proces invoeren voor de benoeming van de procureur-generaal en de hoofdaanklager van de nationale directie voor corruptiebestrijding, op basis van open inschrijvingen waarbij wordt geselecteerd op criteria met betrekking tot professionele deskundigheid, integriteit en een bewezen staat van dienst op het gebied van corruptiebestrijding. Er zouden geen benoemingen mogen plaatsvinden onder de waarnemend president;
- presidentiële gratie door de waarnemend president vermijden;
- geen ministers benoemen die veroordeeld zijn in een integriteitszaak; ministers die tijdens hun mandaat worden veroordeeld, moeten aftreden;
- duidelijke procedures instellen voor het aftreden van parlementsleden waarvoor is vastgesteld dat er sprake is van onverenigbaarheid of belangenconflicten of die definitief veroordeeld zijn wegens corruptie.

Bij brief van 16 juli en de bijgewerkte bijlage van 17 juli heeft de Roemeense premier aan de voorzitter van de Commissie bevestigd dat aan al deze vereisten wordt of zal worden voldaan.

Roemenië moet ook maatregelen treffen op de volgende terreinen:

2. Justitiële hervorming

- een gezamenlijk breed plan vaststellen en uitvoeren voor de tenuitvoerlegging van de vier nieuwe wetboeken, inclusief alle relevante aspecten van de structurele en procedurele hervormingen, de aanpassing van de personele middelen en investeringen in de justitiële infrastructuur;
- het systeem van rechtbanken en kantoren van het openbaar ministerie herstructureren en het personeel en de werkdruk herverdelen, voornamelijk op basis van de functionele toetsing van het Roemeense justitiële stelsel en het project inzake de optimale werkverdeling voor de rechtbanken, die momenteel worden gefinancierd door de Wereldbank;
- een groep instellen bestaande uit de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht, beroepsverenigingen en het maatschappelijk middenveld om toezicht te houden op de justitiële hervorming;

3. Verantwoordingsplicht van het gerechtelijk apparaat

- een gezamenlijk beleid vaststellen tussen de hoge raad voor de magistratuur en de regering om de verantwoordingsplicht en de integriteit binnen het gerechtelijk apparaat te bevorderen door middel van overtuigende tuchtrechtelijke praktijken en jurisprudentie, met een duidelijk tijdschema voor de uitvoering; de uitvoering van de nieuwe wetten inzake tuchtrechtelijke aansprakelijkheid en bevordering bij het hoge hof van cassatie en justitie aangrijpen om een voorbeeld te stellen voor het gerechtelijk apparaat als geheel;
- zorgen voor betere coördinatie van de wettelijke, tuchtrechtelijke en managementinstrumenten om de reputatie van het gerecht te beschermen in ernstige gevallen van wangedrag, inclusief beslissingen over individuele rechten, zoals pensioenen;
- de capaciteit en de prestaties van de justitiële inspectiedienst versterken, zowel om de justitiële verantwoordingsplicht te bevorderen door de follow-up van individuele zaken als om de efficiëntie, consistentie en goede werkmethode van justitie te bevorderen door de praktijk regelmatig te toetsen op alle niveaus van het gerechtelijk apparaat;

4. Consistentie en transparantie van de justitiële procedures

- een brede aanpak ontwikkelen om de structuren, procedures en werkmethode in te stellen die noodzakelijk zijn om de eenmaking van de jurisprudentie te versnellen; van de eenmaking van de jurisprudentie een prioriteit maken voor de voorzitters van rechtbanken en van consistentie een belangrijk element maken in het systeem voor beoordeling en bevordering van rechters; ervoor zorgen dat de gemotiveerde uitspraken van de rechtbanken volledig online worden gepubliceerd en voortdurend worden geactualiseerd;
- het hoge hof van cassatie en justitie verder hervormen zodat meer de nadruk komt te liggen op de eenmaking van de jurisprudentie;

5. Doeltreffendheid van het gerechtelijk optreden

- in het hele gerechtelijke systeem volgens beste praktijken richtsnoeren vaststellen en uitvoeren met betrekking tot de strafmaat, dossierbeheer en de overweging van bewijsmateriaal in strafzaken, waarbij de nadruk in het bijzonder moet liggen op gebieden waarop reeds tekortkomingen zijn vastgesteld, zoals in de complexe rechtszaken in verband met economische misdrijven en overheidsopdrachten;
- hervormingen doorvoeren om de motiveringen van de rechtbanken kort na de uitspraak te publiceren, verjaringstermijnen op te schorten bij de start van een gerechtelijk onderzoek en de kwaliteit en beschikbaarheid van gerechtsdeskundigen te verbeteren;
- de maatregelen van het hoge hof van cassatie en justitie voortzetten om corruptiezaken op hoog niveau sneller te behandelen, ervoor zorgen dat de verjaringstermijn niet wordt overschreden en vergelijkbare maatregelen invoeren bij andere rechtbanken;
- de consistentie en de afschrikwekkende werking van sancties die worden opgelegd in corruptiezaken op hoog niveau verder verbeteren bij alle rechtbanken;
- ervoor zorgen dat de resultaten van het openbaar ministerie worden voortgezet onder de nieuwe leidinggevenden;

6. Integriteit

- zorgen voor overtuigende resultaten met betrekking tot snelle en afschrikwekkende sancties; de justitiële toetsing van de beslissingen van het nationale agentschap voor integriteitsbewaking (ANI) stroomlijnen door verbetering van de gerechtelijke procedures en werkmethoden en door herziening van het wettelijke kader voor het ANI, om sneller tot definitieve beslissingen te komen en de consistentie en de afschrikwekkende werking te verbeteren;
- de samenwerking verbeteren van justitie en andere bestuurlijke autoriteiten met het ANI, met het oog op de effectieve uitwisseling van signalen en operationele informatie op de drie terreinen waarop het ANI actief is. De samenwerking met het ANI moet een duidelijke prestatie-indicator zijn voor de leidinggevenden van de andere bestuurlijke autoriteiten;

7. Corruptiebestrijding

- ervoor zorgen dat de resultaten van de DNA worden voortgezet onder de nieuwe leidinggevenden;
- de nieuwe corruptiebestrijdingsstrategie volgens plan uitvoeren en een breed systeem voor toezicht opzetten zodat alle overheidsinstanties doelen stellen en jaarlijks verslag uitbrengen, in een gemeenschappelijk en vergelijkbaar formaat, over het voorkómen en bestraffen van corruptie, fraude en belangenconflicten; overeenkomstig de strategie heldere procedureregels en goede praktijken vaststellen voor besluiten van het parlement over toestemming voor onderzoeken en arrestaties van en huiszoeken bij parlementsleden;
- resultaten boeken met het vervolgen van het witwassen van geld als een op zichzelf staand misdrijf en overtuigende resultaten boeken met het invorderen van de

opbrengsten van misdrijven door de rechtsgang te versterken en de nieuwe wet inzake uitgebreide confiscatie toe te passen;

- een helder mechanisme voor coördinatie en toezicht instellen tussen de politie, het openbaar ministerie en bestuurlijke controle-instanties, met specifieke bevoegdheden voor het waarborgen van doeltreffende samenwerking in en communicatie over corruptiezaken;
- betere resultaten boeken met het voorkómen en bestraffen van corruptie, fraude en belangenconflicten bij overheidsopdrachten in alle sectoren waarin de overheid actief is. In dit verband moet Roemenië een passend vervolg geven aan de aanbevelingen van de op initiatief van de Commissie uitgevoerde externe evaluatie van het systeem voor overheidsopdrachten.