



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 14 november 2018
(OR. en)

14335/18

COVEME 3

VOORSTEL

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	14 november 2018
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2018) 851 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD Over de voortgang van Roemenië met betrekking tot het mechanisme voor samenwerking en toetsing

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2018) 851 final.

Bijlage: COM(2018) 851 final



Straatsburg, 13.11.2018
COM(2018) 851 final

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

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

{SWD(2018) 551 final}

1. INLEIDING

In januari 2017 heeft de Commissie een alomvattende evaluatie verricht van de vooruitgang die door Roemenië de afgelopen tien jaar sinds de instelling van het mechanisme voor samenwerking en toetsing in 2007 is gemaakt¹. Op basis van dit perspectief op de langere termijn en de aanzienlijke vooruitgang die is geboekt in de loop van de tien jaren tot januari 2017, heeft de Commissie 12 essentiële aanbevelingen geformuleerd die, indien zij worden opgevolgd, het proces van het mechanisme voor samenwerking en toetsing kunnen afronden, overeenkomstig het doel dat door voorzitter Juncker is vooropgezet, nl. het mechanisme voor samenwerking en toetsing tijdens het mandaat van deze Commissie af te sluiten. De aanbevelingen van januari 2017 werden dus als toereikend beschouwd om deze doelstelling te bereiken, tenzij er zich ontwikkelingen voordoen die de gemaakte vorderingen duidelijk zouden terugdraaien. Er werd ook op gewezen dat de snelheid van het proces zou afhangen van het tempo waarmee Roemenië de aanbevelingen op een onomkeerbare wijze omzet. Meer bepaald richtten de aanbevelingen zich op de verantwoordingsplicht en aansprakelijkheid van de Roemeense autoriteiten en op het invoeren van interne waarborgen zodat de resultaten onomkeerbaar zijn, waarmee het bewijs moet worden geleverd dat aan de gang zijnde projecten zouden worden voortgezet, ook zonder het mechanisme voor samenwerking en toetsing. Zoals onderstreept door de Raad loopt het mechanisme voor samenwerking en toezicht af wanneer door Roemenië in voldoende mate is voldaan aan alle vier de ijkpunten².

In het verslag van november 2017³ wees de Commissie op vooruitgang voor een aantal aanbevelingen uit het verslag van januari 2017, met name aanbeveling 8, die in voldoende mate ten uitvoer is gelegd, en de aanbevelingen 2, 7 en 12, mits deze ook praktisch worden omgezet. Hoewel behoorlijke vooruitgang werd geboekt bij de uitvoering van sommige aanbevelingen, heeft het algemene hervormingsproces in de loop van 2017 toch aan kracht ingeboet. De uitvoering van de resterende aanbevelingen loopt vertraging op en het risico bestaat dat kwesties die in het verslag van januari 2017 als voltooid werden beschouwd, opnieuw moeten worden bekeken. Problemen met en betwisting van de gerechtelijke onafhankelijkheid blijven eveneens een reden tot bezorgdheid. Ook de Raad sprak zich in zijn conclusies in die zin uit, door Roemenië op te roepen “zijn inspanningen te richten op het bestendigen van deze vooruitgang, terugval te vermijden en er alles aan te doen om tegemoet te komen aan de zorgpunten en alle aanbevelingen in het Commissieverslag”.⁴

In dit verslag wordt een beeld geschetst van de situatie sinds november 2017. Een aantal door Roemenië gezette stappen sinds het verslag van januari 2017 heeft de Commissie ertoe genoopt voor haar algemene evaluatie de zaak opnieuw ten gronde te bekijken, eveneens rekening houdend met het feit dat de Commissie van Venetië recent twee adviezen over de wetswijzigingen in Roemenië heeft uitgebracht. Naast de evaluatie van de vooruitgang ten aanzien van de aanbevelingen wijst dit verslag tevens op die gevallen waar zich ontwikkelingen voordoen die de gemaakte vorderingen terugdraaien in kwesties die de

¹ COM (2017) 44 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-44_en. Volgend op de conclusies van de Raad van Ministers van 17 oktober 2006 (13339/06) was het mechanisme voor samenwerking en toetsing bij besluit van de Commissie van 13 december 2006 ingesteld (C(2006) 6569).

² Conclusies van de Raad over het mechanisme voor samenwerking en toetsing, 12 december 2017 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf. De vier ijkpunten die betrekking hebben op Roemenië, worden uiteengezet in bijgaand technisch verslag op blz. 1.

³ COM(2017) 751 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-751_en.

⁴ Conclusies van de Raad over het mechanisme voor samenwerking en toetsing, 12 december 2017 - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf

Commissie in januari 2017 positief had geëvalueerd. Dit heeft betrekking op de vooruitgang inzake ijkpunt 1 (Gerechtelijke onafhankelijkheid en justitiële hervorming) en ijkpunt 3 (Aanpak van corruptie op hoog niveau). De 12 aanbevelingen van het verslag van januari 2017 zijn bijgevolg niet langer voldoende om het mechanisme voor samenwerking en toetsing af te ronden en daarom worden in dit verslag extra aanbevelingen geformuleerd.

Evenals in voorgaande jaren is ook dit verslag het resultaat van een zorgvuldige analyse van de Commissie, waarbij zij gebruik maakt van nauwe samenwerking met de Roemeense autoriteiten en van de inbreng van maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden, inclusief andere lidstaten.

2. ALGEMENE STAND VAN ZAKEN

In het verslag van januari 2017 werd opgemerkt dat er maatschappelijke, wettelijke en politieke factoren waren, weliswaar buiten het toepassingsgebied van het mechanisme voor samenwerking en toetsing en de aanbevelingen ervan, die “een directe weerslag [hebben] op de capaciteit om hervormingen tot stand te brengen [en] er met name voor [hebben] gezorgd dat het voor Roemenië moeilijker is om aan te tonen dat de hervormingen permanent ingang hebben gevonden”. De punten waarop wordt gewezen, betreffen onder meer een wetgevingspraktijk waarvoor nog steeds de beginselen van betere regelgeving moeten worden ontwikkeld, conflicten tussen de machten in de staat, en een moeilijk mediaklimaat.

Hoewel deze bredere factoren niet direct binnen het mechanisme voor samenwerking en toetsing vallen, hebben zij toch duidelijk gevolgen voor de vooruitgang van de hervorming van het justitiële stelsel en de corruptiebestrijding. Voor geen van deze factoren is sinds het verslag van januari 2017 verbetering opgetreden. Belangrijke wetwijzigingen werden er via urgentieprocedures doorgejaagd met minimaal overleg. Rechters en aanklagers blijven verder geconfronteerd met persoonlijke aanvallen in de media, waarbij de verhaalmechanismen tekortschieten. Verschillende machten in de staat bevinden zich in conflict met elkaar en zijn betrokken bij diverse procedures voor het Grondwettelijk Hof. Daarbij komt dat het maatschappelijk middenveld, dat volgens het verslag een sleutelrol speelt bij de hervormingen, onder toenemende druk komt te staan. Deze toestand heeft geleid tot een aantal publieke demonstraties en de reactie van de autoriteiten daarop heeft nog verdere controverses veroorzaakt. Tegelijk spelen vrije en pluralistische media een belangrijke rol om de machthebbers voor hun handelingen ter verantwoording te roepen, bijvoorbeeld door mogelijke corruptiezaken aan het licht te brengen. Het moet duidelijk zijn dat de inwerkingtreding van de algemene verordening gegevensbescherming de lidstaten de verplichting oplegt de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van informatie voor de media te garanderen.

Een van deze bredere factoren zijn de algemeen bediscussieerde aantijgingen dat de regelingen voor samenwerking tussen de gerechtelijke instanties, met name het openbaar ministerie en de Roemeense inlichtingendiensten de bron waren van systematisch misbruik, meer specifiek in corruptiezaken. Deze geheime regelingen zijn ook als oorzaak aangevoerd voor plotse veranderingen van de wetgeving en hebben geleid tot sterke kritiek op de magistratuur. De werking van de inlichtingendiensten is geen kwestie voor de EU en valt ook buiten de ijkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. Het is de taak van gerecht om vast te stellen of specifieke aantijgingen van misbruik op waarheid berusten en of een open en onpartijdig onderzoek nodig is over de vraag of er sprake is van systematisch misbruik, zoals het illegale vergaren van inlichtingen of illegale invloedname op magistraten en of de bestaande wettelijke garanties moeten worden versterkt. Het is duidelijk van belang te zorgen voor een kader waarbij op de inlichtingendiensten een adequaat toezicht wordt

uitgeoefend, misdrijven doeltreffend worden onderzocht en bestraft, met volledige inachtneming van de grondrechten, en het publiek erop kan vertrouwen dat de onafhankelijkheid van gerecht is verzekerd. Expertise van andere lidstaten kan waardevol zijn om een verbeterd systeem van toezichtsmaatregelen op te zetten die door het openbaar ministerie worden gebruikt, en voor de samenwerking tussen de inlichtingendiensten en het openbaar ministerie die noodzakelijk is voor de vervolging van ernstige misdaden zoals terrorisme en cybercriminaliteit.

3. BEOORDELING VAN DE VOORUITGANG MET DE TENUITVOERLEGGING VAN DE AANBEVELINGEN VAN HET VERSLAG VAN JANUARI 2017

3.1. Ijkpunt één: Gerechtelijke onafhankelijkheid en justitiële hervorming

Alvorens de specifieke aanbevelingen te behandelen onderzoekt dit hoofdstuk de ontwikkelingen op twee gebieden waarvoor de Commissie genoopt was voor haar evaluatie in januari 2017 de zaak opnieuw ten gronde te bekijken.

Wetten inzake het justitiële stelsel en wettelijke garanties van onafhankelijkheid van het gerecht

De drie wetten inzake het justitiële stelsel, die al van 2004 dateren, bevatten regels inzake het statuut van rechters en openbaar aanklagers, inzake de organisatie en werking van de rechtbanken en openbaar ministeries, en inzake de Hoge Raad voor de magistratuur. De wetten inzake het justitiële stelsel vormden de essentiële grondslag voor de positieve evaluatie van de vooruitgang van Roemenië in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing in januari 2017. Het verslag van november 2017 onderstreepte reeds de noodzaak dat de regering en het parlement een open, transparant en constructief wetgevingsproces moeten garanderen, waarin de onafhankelijkheid van het gerecht en de adviezen van het gerecht worden gewaardeerd en terdege in acht worden genomen.⁵ In het verslag werd ook herinnerd aan het belang om het advies in te winnen van de Commissie van Venetië, om aldus het best de duurzaamheid van de hervormingen te garanderen en aan de ijkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing te voldoen.

De gewijzigde wetten inzake het justitiële stelsel zijn thans van kracht⁶. De wetten bevatten een aantal maatregelen die de wettelijke garanties voor onafhankelijkheid van het gerecht verzwakken en daarmee de effectieve onafhankelijkheid van rechters en aanklagers effectief kunnen ondermijnen, waardoor ook het vertrouwen van het publiek in het gerecht wordt aangetast. De negatieve reacties van de rechterlijke macht en maatschappelijke organisaties richtten zich met name op dit punt. De belangrijkste problematische bepalingen zijn onder meer de volgende: de oprichting van een speciale afdeling bij het openbaar ministerie voor het

⁵ In eerdere adviezen deed de adviesraad van Europese rechters (CCJE) van de Raad van Europa de aanbeveling dat "*de rechterlijke macht moet worden geraadpleegd en een actieve rol moet spelen in de voorbereiding van elke wet die betrekking heeft op het statuut van rechters en de werking van het justitiële stelsel*". "Positie van de rechterlijke macht en de relatie met de andere machten in een moderne democratie", Advies nr. 18 (2015).

⁶ Wet 207/2018 tot wijziging en aanvulling van Wet 304/2004 betreffende de organisatie van het gerecht trad op 20 juli in werking, Wet 234/2018 tot wijziging en aanvulling van Wet 317/2004 betreffende de Hoge Raad voor de magistratuur trad in werking op 11 oktober, Wet 242/2018 tot wijziging en aanvulling van Wet 303/2004 betreffende het statuut van rechters en aanklagers trad in werking op 15 oktober.

onderzoek van door magistraten gepleegde misdrijven, nieuwe bepalingen inzake de materiële aansprakelijkheid van magistraten voor hun uitspraken, een nieuwe regeling voor vervroegd pensioen,⁷ beperkingen van de vrijheid van meningsuiting voor magistraten⁸ en een versoepeling van de gronden voor het wraken van leden van de Hoge Raad voor de magistratuur.^{9,10}

Geen van deze wijzigingen beantwoorden aan de aanbevelingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. De ene specifieke aanbeveling tot een wetswijziging binnen het kader van de wetten inzake het justitiële stelsel betrof het opzetten van een degelijk en onafhankelijk systeem voor de benoeming van topaanklagers¹¹. Deze aanbeveling werd niet opgevolgd en het cumulatieve effect van de wetswijzigingen is veeleer de verzwakking van de controlemechanismen die aan de basis liggen van de operationele onafhankelijkheid van de aanklagers, waarbij de rol van de minister van Justitie verder wordt versterkt¹². De wijzigingen doen ook vragen rijzen over de capaciteit van de openbaar aanklager om in dezelfde mate van onafhankelijkheid als tot dusver te blijven strijden tegen corruptie op hoog niveau.

Het risico dat deze elementen, elk afzonderlijk maar ook in termen van het cumulatieve effect ervan, kunnen resulteren in druk op rechters en aanklagers, en uiteindelijk de onafhankelijkheid en de doeltreffendheid en kwaliteit van het gerecht ondermijnen, is ook door ettelijke externe waarnemers onderstreept, met name de Commissie van Venetië van de Raad van Europa¹³, de Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO)¹⁴, andere lidstaten en internationale partners¹⁵.

Deze evaluaties onderstrepen ook dat controles van de grondwettelijkheid weliswaar van belang, maar niet het enige punt aan de orde zijn: zij vervangen immers niet de noodzaak van een debat over beleidskeuzen die aan de basis van belangrijke veranderingen liggen.

De Commissie van Venetië gaf in juli een voorlopig advies af, maar de wetten werden toch gepubliceerd zoals zij waren geformuleerd. Voorts keurde de regering diverse noodverordeningen goed die een aantal van de aangegeven problemen nog hebben verergerd, bijvoorbeeld door de bevoegdheid van de minister van Justitie over de openbaar aanklagers te consolideren, meer bepaald door het opstarten van tuchtprocedures¹⁶. Het besluit van de

⁷ Bij Noodverordening 92/2018 van 15 oktober 2018 wordt de inwerkingtreding van de regeling voor vervroegd pensioen met een jaar uitgesteld, maar wordt de regeling niet opgegeven zoals in het verslag van de Commissie van Venetië was aanbevolen.

⁸ Deze bepaling moet ook worden gezien in samenhang met beperkingen op de vrijheid om informatie te ontvangen of te verstrekken met betrekking tot strafprocedures, in de wijzigingen op het wetboek van strafvordering.

⁹ Bij Noodverordening 92/2018 worden verdere wijzigingen in de procedure voor ontzetting uit het ambt ingevoerd.

¹⁰ Deze bepalingen worden uitvoeriger toegelicht in het bijgaande technische verslag.

¹¹ Zie aanbeveling 1 hieronder.

¹² Specifiek met betrekking tot Roemenië heeft de Commissie van Venetië de noodzaak onderstreept om de onafhankelijkheid van de aanklagers te vergroten (Advies 924/2018).

¹³ Advies van de Commissie van Venetië 924/2018 van 20 oktober 2018.

¹⁴ Greco-AdHocRep(2018)2 van 23 maart 2018.

¹⁵ Gezamenlijke verklaring namens België, Canada, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Zweden, Zwitserland en de Verenigde Staten van 29 juni 2018. Beschikbaar op de website van de ambassade van een der ondertekenaars: <https://www.swedenabroad.se/en/embassies/romania-bucharest/current/news/joint-statement2/>.

¹⁶ Noodverordening 92/2018.

regering om op deze manier de bepalingen te wijzigen, door de oprichting van een speciale afdeling voor het onderzoek van door magistraten gepleegde misdrijven, en door het opleggen van nieuwe procedures voor het oprichten van dit orgaan door de Hoge Raad voor de magistratuur, heeft verdere vragen doen rijzen over de onafhankelijkheid van deze raad¹⁷. Er werden ook vragen gesteld bij de bereidheid van de regering om de aanbevelingen van de Commissie van Venetië slechts op een selectieve manier om te zetten. In die zin is dit een gemiste kans.

Ontslag van de hoofdaanklager van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding en politieke druk op de gerechtelijke instanties

Tegelijk met de wetswijzigingen is uit enkele specifieke besluiten gebleken wat voor gevolgen de concentratie van de macht in de handen van de minister van Justitie kan hebben. Dit was een eerste maal het geval met het ontslag van de hoofdaanklager van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding op verzoek van de minister van Justitie. In eerste instantie weigerde de president van Roemenië het ontslag te aanvaarden, overeenkomstig het negatieve advies van de Hoge Raad voor de magistratuur. Door een besluit van het Grondwettelijk Hof in mei betreffende de ontslagprocedure werd echter de tendens versterkt meer macht aan de minister toe te kennen¹⁸. Na dit besluit werd de president verplicht het decreet te ondertekenen waarmee het besluit tot ontslag in juli ten uitvoer werd gelegd. De concentratie van de macht in de handen van de minister van Justitie werd nog onderstreept door het besluit van de minister om de benoeming voor te stellen van een nieuwe hoofdaanklager van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding, ondanks een negatief advies van de Hoge Raad voor de magistratuur waarin werd verklaard dat de kandidaat niet voldeed aan vele belangrijke criteria. Deze ontwikkelingen hebben ook gevolgen voor de onomkeerbaarheid van de strijd tegen corruptie¹⁹.

De procedure in verband met de hoofdaanklager van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding is overigens gepaard gegaan met andere stappen tegen belangrijke gerechtelijke instanties. Net als geschied was voor het ontslag van de hoofdaanklager van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding, opende de minister van Justitie op 24 oktober de procedure voor het ontslag van de procureur-generaal. Eerder in oktober had de Kamer van Volksvertegenwoordigers de procureur-generaal reeds verwezen naar het Grondwettelijk Hof in verband met de regelingen voor samenwerking met de inlichtingendiensten. De regering nam ook het besluit om het Hoge Hof van Cassatie en Justitie naar het Grondwettelijk Hof te verwijzen²⁰. De convergentie van deze maatregelen tegen belangrijke gerechtelijke instanties heeft heel duidelijk gevolgen voor de onafhankelijkheid van het gerecht.

Er bestaat ook bezorgdheid over het functioneren van de gerechtelijke inspectie. Tot januari 2017 hadden de opeenvolgende verslagen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing zich positief uitgesproken over de vooruitgang in verband met de onafhankelijkheid en het professionalisme van de gerechtelijke inspectie. In november 2017 waren echter vragen gerezen en waren de betrekkingen met de Hoge Raad voor de magistratuur meer gespannen

¹⁷ Noodverordening 90/2018.

¹⁸ Besluit 358 van het Grondwettelijk Hof van 30 mei 2018. De Commissie van Venetië wees ook op de inconsistenties in de jurisprudentie van het Grondwettelijk Hof, waar in eerdere uitspraken de kwestie van de grondwettelijkheid in verband met de rol van de president bij de benoemingsprocedure van topaanklagers niet aan de orde werd gesteld, en zelfs werd verklaard dat de rol van de president in die procedure niet slechts van formele aard kon zijn.

¹⁹ Zie ook ijkpunt 3 hieronder.

²⁰ Het Grondwettelijk Hof nam een besluit op 7 november 2018.

geworden²¹. Het verslag van november 2017 verwees specifiek naar de gerechtelijke inspectie in de context van de noodzaak om de samenwerking tussen de gerechtelijke instanties verder te versterken.

De gerechtelijke inspectie krijgt thans steeds meer kritiek. Tegen de hoofden van een aantal belangrijke gerechtelijke instanties is een reeks disciplinaire onderzoeken gestart²². Vele van de betrokken magistraten werden ook gezien als kritische stemmen in verband met lopende wetgevingsprocedures. Er dient op te worden gewezen dat de Adviesraad van Europese rechters en de Commissie van Venetië beiden het belang hebben onderstreept van het feit dat het rechters moet vrijstaan in relevante openbare debatten commentaar te leveren²³.²⁴ De gerechtelijke inspectie voerde ook een reeks controles uit op het kantoor van de procureur-generaal en het nationale directoraat voor corruptiebestrijding. Het feit dat in ten minste twee gevallen informatie over controles bij de pers terecht kwam vóór de controles waren beëindigd, heeft bijzonder kwaad bloed gezet²⁵.

Voorts werd door de Hoge Raad geen vergelijkend examen georganiseerd voor de benoeming van het nieuwe bestuur van de gerechtelijke inspectie, hoewel het mandaat van het bestuur eind augustus 2018 afliep. Het besluit van de regering om als oplossing een noodverordening aan te nemen waarmee het bestaande bestuur ad interim werd benoemd, eerder dan dit besluit over te laten aan de Hoge Raad, was ook niet van aard om de bezorgdheid weg te nemen²⁶.

De Hoge Raad voor de magistratuur is niet in staat geweest als doeltreffend controlemechanisme te fungeren ter verdediging van de onafhankelijkheid van deze onder druk staande gerechtelijke instanties, hetgeen een belangrijke grondwettelijke rol is waarop wordt gewezen in het verslag van januari 2017. Meningsverschillen binnen de Hoge Raad, die duidelijk tot uiting kwamen in de vergaderingen met de diensten van de Commissie, hebben het voor de Hoge Raad steeds moeilijker gemaakt om een doeltreffende rol te spelen als stem voor het justitiële stelsel, met name indien advies ingewonnen wordt over wetgeving, en als beheerder van het justitiële stelsel. Zelfs wanneer de Hoge Raad naar buiten kwam met een

²¹ Een illustratie hiervan was de positieve reactie van het bestuur van de gerechtelijke inspectie op het voorstel van de minister van Justitie van augustus 2017 om de gerechtelijke inspectie onder zijn gezag te brengen. De gerechtelijke inspectie ging in beroep tegen Besluit 13044/2.08.2018 van de Hoge Raad voor de magistratuur waarmee een verslag van de gerechtelijke inspectie werd verworpen dat stelde dat de procureur-generaal tegen de gedragscode zou hebben verstoten.

²² Er zijn disciplinaire procedures ingeleid tegen de procureur-generaal, de voorzitter van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie, de voormalige hoofdaanklager van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding, de plaatsvervangende hoofdaanklager van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding en een eenheidshoofd en plaatsvervangend eenheidshoofd van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding.

²³ Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft erop gewezen dat elke inbreuk op de vrijheid van meningsuiting van een rechter in een toepassing nauwkeurig moet worden onderzocht en dat vragen over het functioneren van het justitiële stelsel een grote mate van bescherming genieten in het kader van de vrijheid van meningsuiting. Het Hof wees ook op het afschrikkende effect van de vrees voor sancties op de vrijheid van meningsuiting, meer bepaald voor andere rechters die wensen deel te nemen aan een openbaar debat over kwesties die samenhangen met het beheer van justitie en het gerecht. EHRM, vonnis in Zaak Baka v. Hongarije, 23 juni 2016, verzoek nr. 20261/12, punten 162-167.

²⁴ In haar advies over de wetten inzake het justitiële stelsel drukte de Commissie van Venetië ook haar zorg uit over de beperkingen van de vrijheid van meningsuiting van rechters en aanklagers in de gewijzigde Wet 303/2014. Advies van de Commissie van Venetië 924/2018, blz. 23.

²⁵ Zie Technisch Verslag – SWD (2018) 551 – Aanbeveling 7, blz. 19.

²⁶ Zie Technisch Verslag - Aanbeveling 7.

unaniem advies, werd daar in belangrijke gevallen geen rekening mee gehouden²⁷. Hoewel in de loop van 2018 zowel de gerechtelijke instanties als individuele rechters en aanklagers bijzonder scherpe openbare kritiek hebben gekregen van vertegenwoordigers van de regering en het parlement, is de Hoge Raad terughoudend geweest om ex-officio stelling te nemen tegen de aanvallen op de onafhankelijkheid van het gerecht. Dit kan ertoe leiden dat magistraten zullen aarzelen om hun normale rol te vervullen als macht in de staat en uitdrukking te geven aan hun opvattingen over kwesties die van belang zijn voor het justitiële stelsel²⁸.

Gerechtelijke onafhankelijkheid

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

Aanbeveling 2: Ervoor zorgen dat de gedragscode voor parlementsleden die nu in het parlement wordt opgesteld, voorziet in duidelijke bepalingen over wederzijds respect tussen de instellingen en ondubbelzinnig bepaalt dat parlementsleden en de parlementaire werkzaamheden de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht moeten eerbiedigen. Een soortgelijke code moet voor ministers worden opgesteld.

Benoemingen

In januari 2017 herhaalde de Commissie haar aanbeveling dat een transparant systeem voor op verdienste gebaseerde benoemingen van hoofdaanklagers moet worden ingesteld, dat voldoende waarborgen tegen politieke inmenging biedt. De opeenvolgende verslagen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing hebben gewezen op de gebrekkige controlemechanismen, waarbij de discretionaire bevoegdheid van de minister van Justitie in de selectie van kandidaten met de vinger werd gewezen, evenals de beperkte rol van de Hoge Raad voor de magistratuur en de mate waarin dezelfde benoemings- en ontslagprocedure zou moeten gelden voor lagere functies binnen het openbaar ministerie.

In het verslag van november 2017 werd gewezen op het gebrek aan vooruitgang en op het feit dat de hangende wetswijzigingen inzake het justitiële stelsel een kans boden dit te verhelpen. Het verslag wees ook opnieuw op de noodzaak om het advies van de Commissie van Venetië in te winnen. De Roemeense autoriteiten hebben deze aanbeveling niet opgevolgd, het was veeleer de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa die het advies van de Commissie van Venetië inwon²⁹. In het advies van de Commissie van Venetië wordt specifiek gewezen op de noodzaak van verandering om een neutrale en objectieve benoemings- en ontslagprocedure te garanderen, waarbij een evenwicht wordt gehandhaafd tussen de rollen

²⁷ Bijvoorbeeld: negatieve adviezen over de wetgevende amendementen op de wetten inzake het justitiële stelsel in september en november 2017, een negatief advies over het ontslag van de hoofdaanklager van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding in maart 2018, een negatief advies over de kandidaat voor de benoeming tot hoofdaanklager van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding in oktober 2018.

²⁸ Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft erop gewezen dat elke inbreuk op de vrijheid van meningsuiting van een rechter in een toepassing nauwkeurig moet worden onderzocht en dat vragen over het functioneren van het justitiële stelsel een grote mate van bescherming genieten in het kader van de vrijheid van meningsuiting. EHRM, vonnis in Zaak Baka v. Hongarije, 23 juni 2016.

²⁹ In april 2018 verzocht de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa de Commissie van Venetië om advies over de wijzigingen van de wetten inzake het justitiële stelsel.

van de diverse instellingen³⁰. De amendementen op de wetten inzake het justitiële stelsel hebben echter de rol van de Hoge Raad voor de magistratuur en van de president van Roemenië aangetast met betrekking tot de benoeming van topaanklagers, en de rol van de minister van Justitie versterkt. Deze verdere concentratie van de macht in de handen van de minister van Justitie staat haaks op deze aanbeveling.

Gedragscodes

Sinds het laatste verslag van het mechanisme voor samenwerking en toetsing is in de media en door vertegenwoordigers van de regering en het parlement verder kritiek geuit op het justitiële stelsel en op magistraten. In de loop van 2018 was er regelmatig kritiek op het justitiële stelsel in zijn geheel, meer bepaald op de instanties die zich bezighouden met de bestrijding van corruptie op hoog niveau, alsook op individuele magistraten. Er bestaat een duidelijk risico voor het vertrouwen van het publiek in het gerecht³¹. Dit bevestigt de noodzaak om openlijke aanvallen op de onafhankelijkheid van het gerecht en het gezag van gerechtelijke uitspraken actief te ontmoedigen. Pogingen om dit recht te zetten zijn gedaan door de Hoge Raad voor de magistratuur en door magistraten die hun eigen zaak voor het gerecht brachten. De aanbeveling van het mechanisme voor samenwerking en toetsing inzake een gedragscode voor parlementsleden betrof echter de institutionele erkenning van het probleem en het zetten van stappen om het aan te pakken.

Het verslag van november 2017 nam kennis van de goedkeuring van een gedragscode door het parlement en door de regering. Het was de verwachting dat deze gedragscode zou worden aangewend als een praktisch hulpmiddel om het probleem aan te pakken. Uit de ervaring blijkt echter dat zonder expliciete bepalingen over het eerbiedigen van de onafhankelijkheid van het gerecht de gedragscode nog niet goed functioneert. De Commissie is niet bekend met gevallen waarin een procedure in het parlement werd ingeleid in verband met een verklaring die een inbreuk vormt op de onafhankelijkheid van het gerecht.

Hervorming van het justitiële stelsel

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

Aanbeveling 4: *Om de transparantie en de voorspelbaarheid van het wetgevende proces te verbeteren en de interne waarborgen die de onomkeerbaarheid van de maatregelen moeten garanderen, te versterken, moeten de regering en het parlement zorgen voor volledige transparantie en terdege rekening houden met het overleg met de desbetreffende autoriteiten en belanghebbende partijen in de besluitvorming en de wetgevende activiteiten met betrekking*

³⁰ Advies van de Commissie van Venetië 924/2018 van 20 oktober 2018. De Commissie van Venetië erkende dat de veranderingen die nodig zijn om een juist evenwicht te garanderen tussen de rollen van de diverse instellingen, mogelijk een grondwetswijziging vereisten.

³¹ Zie Aanbeveling CM/Rec (2010)12 van de Raad van Europa over rechters: onafhankelijkheid, doeltreffendheid en verantwoordelijkheden, (§18), waarin wordt gesteld dat bij het leveren van commentaar op uitspraken van rechters de uitvoerende en de wetgevende macht kritiek dienen te vermijden die de onafhankelijkheid van het gerecht of het vertrouwen van het publiek in het gerecht kunnen ondermijnen.

tot het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering, de wetgeving inzake corruptie, de integriteitswetgeving (onverenigbaarheden, belangenconflicten, niet-verantwoorde vermogens), de wetgeving met betrekking tot de rechterlijke macht (met betrekking tot de organisatie van het justitiële stelsel), het burgerlijk wetboek en het wetboek van burgerlijke rechtsvordering, naar het voorbeeld van de transparantie in de besluitvorming die de regering in 2016 heeft tot stand gebracht.

Wetboek van burgerlijke rechtsvordering

Aanbeveling 3 heeft betrekking op de afsluiting van de hervorming van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering en de ontwikkelingen wijzen op het gebrek aan stabiliteit in de ontwikkeling van dergelijke essentiële wetgeving. In december 2016 werd januari 2019 als nieuwe termijn gesteld voor de inwerkingtreding van de resterende bepalingen van dit wetboek. In het verslag van het mechanisme voor samenwerking en toetsing van november 2017 wordt erop gewezen dat er stappen zijn gezet om te voorzien in de nodige infrastructuur ten behoeve van het nieuwe systeem. In juni keurde het parlement echter amendementen goed met substantiële wijzigingen van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering, met inbegrip van de afschaffing van het stadium van de raadkamers in de burgerlijke rechtsvordering. Een aantal van deze amendementen werd met succes aangevochten bij het Grondwettelijk Hof door het Hoge Hof van Cassatie en Justitie. Dit betekent dat de wet in het parlement moet worden herzien en bij dit proces moet specifiek rekening worden gehouden met de werklust van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie.

Wetboeken van strafrecht

In het verslag van het mechanisme voor samenwerking en toetsing van november 2017 wordt erop gewezen dat de aanbeveling om de huidige fase van de hervorming van de wetboeken van strafrecht te voltooien, gehandhaafd bleef. De aanbeveling was gestoeld op de geleidelijke ontwikkeling van amendementen via overleg die aan de gang was, waarbij de noodzaak werd weerspiegeld van aanpassing aan recente uitspraken van het Grondwettelijk Hof en de omzetting van EU-richtlijnen³². De regering heeft in november 2017 een wetsvoorstel aangenomen. Toen in april 2018 de discussie in het parlementaire comité van start ging, was deze echter gebaseerd op een compleet nieuw ontwerp en een zeer hoog aantal amendementen. Dit kwam tot uiting in het uiteindelijke ontwerp dat in juni en juli door het parlement is goedgekeurd.

De amendementen vormen een diepgaande herziening van de wetboeken van 2014, met inbegrip van de procedurele aspecten van het strafrechtelijke onderzoek en de procesvoering, en wat betreft het evenwicht tussen het openbare belang van de bestraffing van misdaden, de rechten van de slachtoffers en de rechten van de verdachten. De amendementen leiden ook tot een duidelijke restrictie van het begrip corruptie als een misdrijf. Indien dit wordt bevestigd nadat de wetten weer in het parlement worden besproken na het besluit van het Grondwettelijk Hof, zou een herevaluatie nodig worden van de vooruitgang die tot dusver in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing is geboekt³³.

De amendementen zijn nog niet van kracht geworden omdat zij bij het Grondwettelijk Hof aanhangig zijn gemaakt. Het Grondwettelijk Hof oordeelde in oktober dat een groot aantal

³² Bijvoorbeeld de EU-richtlijnen over het vermoeden van onschuld en de bevrozing en confiscatie van opbrengsten van misdrijven.

³³ Zie ook ijkpunt 3 hieronder.

van de amendementen ongrondwettelijk waren³⁴. Naast de kwestie van de grondwettelijkheid hebben deze amendementen een brede waaier van juridische en beleidsvragen doen rijzen, waarop is gewezen door de rechtshandhavingsautoriteiten en het maatschappelijk middenveld in Roemenië en ook door talrijke partners buiten Roemenië³⁵.

Op 20 oktober keurde de Commissie van Venetië een advies goed over de amendementen op het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering³⁶. De conclusies van de Commissie van Venetië zijn erg kritisch, er wordt gewezen op problemen met de rechtsstaat door het straffeloos blijven van misdaden, het gebrek aan kwaliteit van de wetgeving, tekortkomingen in de voorbereiding ervan en tegenspraak met de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens en met de internationale verplichtingen van het land, specifiek inzake corruptiebestrijding. Om die reden beveelt de Commissie van Venetië de Roemeense autoriteiten aan een algemene herevaluatie door te voeren van de amendementen bij het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering, via een omvattend en doeltreffend overlegproces, teneinde te komen tot een solide en coherent wetsvoorstel dat brede steun geniet in de Roemeense samenleving en waarbij volledig rekening wordt gehouden met de toepasselijke normen.

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

In het verslag van november 2017 was gewezen op de mogelijkheden die de bijzondere parlementaire commissie inzake systematisering, eenvormigheid en stabiliteit van wetgeving bood om een voorspelbaar proces voor de amendementen op te zetten, waarin plaats was voor debat en openbaar overleg.

Deze commissie heeft zich bezig gehouden met de hervorming van de wetten inzake het justitiële stelsel en de wetboeken van strafrecht. Een aantal aspecten van de wetgevingsprocedure die is voorbereid door de commissie, kunnen als pluspunt worden beschouwd in vergelijking met de praktijk in het verleden: de debatten worden uitgezonden, de ontwerpen zijn meestal beschikbaar, en de gerechtelijke instellingen worden op het debat uitgenodigd en kunnen hun mening uiten. Het gebruik van urgentieprocedures heeft echter de doeltreffendheid en geloofwaardigheid van deze vooruitgang ten zeerste beperkt. Om te beginnen blijven de objectieve beweegredenen voor het gebruik van urgentieprocedures onduidelijk, alsook het feit dat de urgentie later niet opnieuw is geëvalueerd, toen fundamentele twijfels waren gerezen over de ontwerpen. Deze twijfels werden uitgedrukt door Roemeense instellingen als het Hoge Hof van Cassatie en Justitie en door externe partners zoals de Europese Commissie en andere lidstaten. Het gebrek aan debat was bijzonder flagrant gezien het feit dat na de versnelde procedures in de commissie er weinig of geen debat werd gevoerd over deze essentiële kwesties van het openbaar beleid in de twee kamers van het parlement zelf. Zelfs nadat de procedure van de hervorming van de wetten inzake het justitiële stelsel was voltooid, voerde de regering in oktober nog verdere wijzigingen door per noodverordening, met nog minder kans tot overleg. Deze manier van werken moet tot grote problemen leiden met de tenuitvoerlegging door de gerechtelijke

³⁴ Besluit over het wetboek van strafvordering van 12 oktober en over het wetboek van strafrecht van 25 oktober 2018. De motiveringen van de uitspraken werden nog niet gepubliceerd.

³⁵ De Europese Commissie heeft zich op 4 oktober schriftelijk tot de Roemeense regering gericht met de vraag om toelichting over een aantal kwesties die verband houden met de verenigbaarheid met de EU-wetgeving. In het antwoord van 5 november werd verwezen naar de nog hangende follow-up van het besluit van het Grondwettelijk Hof.

³⁶ Advies van de Commissie van Venetië 930/2018.

autoriteiten en tot groot risico voor de rechtsbedeling, twee punten waar in de loop van de procedure geen rekening mee lijkt te zijn gehouden.

Een aantal leden van het parlement heeft aangevoerd dat het wetgevingsproces transparant is en dat rekening wordt gehouden met het advies van de magistratuur. Het klopt dat de wetten amendementen bevatten die door de magistratuur zelf waren voorgesteld. Dit is echter niet het geval voor de meest controversiële bepalingen, die tot wet zijn geworden zonder dat echt duidelijk is waarom de opvattingen van de magistratuur waren verworpen. Het grote aantal vragen dat door het Grondwettelijk Hof is gesteld, alleen al over grondwettelijke kwesties, onderstreept de slechte voorbereiding van deze amendementen en de gevolgen van het verwaarlozen van de expertise van de essentiële gerechtelijke instanties. De Commissie van Venetië en GRECO hebben er ook op gewezen dat bij het plannen van dergelijke fundamentele wetswijzigingen ervan moet worden uitgegaan dat er in het parlement een echt debat wordt gevoerd over de maatschappelijke noodzaak en de gevolgen van de amendementen, gebaseerd op een breed overleg. Deze vraagstukken zijn immers kwesties van openbaar beleid, en de vraag naar de grondwettelijkheid die door het Grondwettelijk Hof wordt getoetst, kan niet als de enige relevante vraag worden beschouwd. Het feit dat het advies van de Commissie van Venetië met betrekking tot de wetten inzake het justitiële stelsel tot de constatering van belangrijke blijvende problemen in deze wetten kwam, en de bezorgdheid dat de wijzigingen in het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering mogelijk in tegenspraak zijn met de wettelijke verplichtingen van Roemenië op EU- en internationaal niveau, wijzen beide op het risico van versnelde procedures. Deze procedures kunnen niet worden beschouwd als zijnde in overeenstemming met de aanbeveling.

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

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

Respect voor rechterlijke uitspraken

Respect voor en uitvoering van rechterlijke uitspraken vormen een integrerend deel van de efficiëntie van het justitiële stelsel zoals in ijkpunt 1 is uiteengezet³⁷. Na een veroordeling door het Europees Hof voor de rechten van de mens in 2016 heeft Roemenië aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa een actieplan voorgelegd om de structurele problemen van niet-doorvoering van rechterlijke uitspraken ten aanzien van de staat aan te pakken³⁸. Dit

³⁷ Handleiding bij artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens – recht op een onpartijdig gerecht (civiel onderdeel), http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf.

³⁸ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dda63>.

actieplan en de aanvullende maatregelen die waren geëist door het Comité van Ministers van de Raad van Europa, zijn direct relevant voor het opvolgen van deze aanbeveling.

Er zijn stappen gezet om vooruitgang te boeken met het actieplan en een lijst te nemen maatregelen is in september aan de regering voorgelegd. De voorstellen omvatten wijzigingen aan het rechtskader om een tijdige uitvoering te garanderen en een toezichtsmechanisme om een te late uitvoering van uitspraken ten laste van de staat te voorkomen. Het ministerie van Justitie en de Hoge Raad voor de magistratuur zijn ook doende met een IT-register van rechterlijke uitspraken ten laste of ten gunste van de staat³⁹.

Structurele hervormingen van het justitiële stelsel

In het verslag van november 2017 werd opgemerkt dat het in 2016 vastgestelde brede actieplan⁴⁰ waarin de structurele hervormingsmaatregelen zijn opgenomen die tot 2020 voor de ontwikkeling van het gerechtelijke stelsel moeten worden genomen, nu wordt uitgerold en zou moeten resulteren in aanzienlijke verbeteringen voor al wie een beroep doet op het gerechtelijke apparaat, en leiden tot een groter vertrouwen van de bevolking in het gerecht. Dit actieplan werd in de loop van het jaar 2018 ontwikkeld en aangepast en krijgt financiële steun van de Structuurfondsen van de EU⁴¹, gestuurd door vergaderingen van de Raad voor het strategisch beheer. In het actieplan werden ook kwesties aangepakt als het opzetten van een permanent mechanisme voor dialoog tussen vertegenwoordigers van de drie machten in de staat en voor het actualiseren van het IT-systeem met betrekking tot de gegevensbescherming.

De Raad voor het strategisch beheer heeft zich echter niet kunnen ontwikkelen tot een forum dat in staat is belangrijke strategische kwesties voor het justitiële stelsel aan te pakken. Bijvoorbeeld lijkt de raad geen rol te hebben gespeeld in het debat rond de wijziging van de wetten inzake het justitiële stelsel, het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering, die fundamentele gevolgen zal hebben voor het functioneren en de organisatie van het justitiële stelsel. Zoals hierboven vermeld, is de tenuitvoerlegging van de wetten inzake het justitiële stelsel geschied via noodverordeningen en niet via onderling overeengekomen besluiten van het strategische beheer van het gerecht⁴².

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

³⁹ Zie Technisch Verslag - Aanbeveling 5.

⁴⁰ Actieplan voor de uitvoering van de strategie voor de ontwikkeling van het gerecht 2015-2020, goedgekeurd bij regeringsbesluit nr. 282/2016.

⁴¹ De Hoge Raad voor de magistratuur, het nationaal instituut van de magistratuur, de nationale school voor griffiers en de gerechtelijke inspectie hebben met succes aanvragen ingediend voor projecten in het kader van specifieke doelstelling 2.3 van het operationele programma voor bestuurlijke capaciteit. Het openbaar ministerie voert eveneens diverse projecten uit die worden gefinancierd in het kader van dezelfde strategische doelstelling.

⁴² Noodverordening 90/2018 van 10 oktober 2018 inzake maatregelen voor de inwerkingstelling van het departement voor onderzoek naar misdrijven die binnen het gerecht zijn gepleegd; Noodverordening 92/2018 van 16 oktober 2018 tot wijziging van de wet op het statuut van de magistraten; Noodverordening 77/2018 van 5 september 2018 tot aanwijzing van een interim-bestuur van de gerechtelijke inspectie.

en beroepsorganisaties, waarbij gezorgd wordt voor een jaarlijkse rapportering die kan worden besproken op de algemene vergaderingen van rechtbanken en aanklagers.

Transparantie en verantwoordingsplicht van de Hoge Raad voor de magistratuur

In het verslag van november 2017 werd opgemerkt dat de Hoge Raad voor de magistratuur de prioriteiten had opgesteld voor zijn mandaat 2017-2022, waarin een eerste basis werd gelegd voor de bevordering van de verantwoordingsplicht van de instelling. Het verslag vermeldde ook dat ondanks problematische omstandigheden de hoge raad moeilijke beslissingen heeft kunnen nemen, bijvoorbeeld door de voorgestelde amendementen op de wetten inzake het justitiële stelsel te verwerpen. In het verslag werd geconcludeerd dat de hoge raad zijn werkzaamheden moest blijven consolideren om de reputatie van magistraten consequent en doeltreffend te verdedigen en bij te dragen tot een constructieve en transparante dialoog met de regering en het parlement.

Sindsdien hebben de omstandigheden in toenemende mate bemoeilijkt dat de hoge raad de aanpak van zijn prioriteiten handhaaft, aangezien een aantal van zijn adviezen door de regering werden verworpen⁴³. De hoge raad was verdeeld over de aanpak van de aanbevelingen van de Commissie van Venetië en GRECO over de wetten inzake het justitiële stelsel, zelfs op het punt van bestuurskwesties zoals de analyse van de gevolgen van de amendementen bijvoorbeeld in verband met de regeling voor vervroegd pensioen en verlate toegang tot het beroep.

De hoge raad werd verzocht advies te geven over de wijzigingen van de wetboeken van strafrecht⁴⁴. De hoge raad won advies in bij alle rechtbanken en openbaar ministeries en verstrekte een samengevat standpunt aan de parlementaire commissie. Leden van de hoge raad namen deel aan de debatten in het parlement, waarbij zij amendementen indienden en commentaar leverden. Na de goedkeuring van de wetten in het parlement heeft de hoge raad echter geen advies gegeven over de wijzigingen en ook niet de impact van de amendementen op het gerechtelijke stelsel geanalyseerd.

In het verslag van januari 2017 werd met name de waarde onderstreept van de openbare rapportage door de hoge raad over de acties die hij heeft ondernomen voor de verdediging van de onafhankelijkheid van het gerecht en de bescherming van de reputatie, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de magistraten. De hoge raad was echter niet in staat om op dit punt een sterke positie in te nemen, ondanks de algemene situatie van openbare kritiek op de magistratuur en de gerechtelijke instellingen.

In januari 2017 kon de Commissie aanzienlijke vooruitgang registreren voor ijkpunt 1. Vandaag is de situatie zo dat waar er vooruitgang kon worden geboekt voor aanbeveling 5 (uitvoering van uitspraken), andere stappen die Roemenië heeft gezet, de geboekte vooruitgang hebben teruggedraaid of in gevaar gebracht. De aanbevelingen 1, 3 en 4 werden niet gevolgd. Voor aanbevelingen 2, 6 en 7 is geen vooruitgang naar betekenisvolle resultaten te bekennen. Meer algemeen betekenen wetswijzigingen die de garantie voor onafhankelijkheid van het gerecht ondermijnen en meer macht concentreren bij de minister van Justitie, en een reeks stappen die de druk op de gerechtelijke instellingen opvoeren, dat de Roemeense autoriteiten terugkomen op wat de basis vormt voor de evaluatie van januari

⁴³ Zie voetnoot 27.

⁴⁴ De leden van de hoge raad informeerden de missie van het mechanisme voor samenwerking en toetsing dat een “standpunt” niet hetzelfde is als een advies en dat daarvoor geen besluit is vereist van het plenum van de hoge raad.

2017. De lopende amendementen op het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering bieden ook ernstig risico op het terugdraaien van de vooruitgang. Om die reden is de Commissie van oordeel dat ijkpunt 1 niet als voltooid kan worden beschouwd en dat voor de verwezenlijking van deze doelstelling aanvullende aanbevelingen zijn vereist, zoals in de conclusie van dit verslag wordt uiteengezet.

3.2. Ijkpunt twee: Het integriteitskader en het nationale agentschap voor integriteitsbewaking

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

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

Het PREVENT-systeem

Het PREVENT-systeem is opgezet om belangenverstremming bij overheidsopdrachten te voorkomen door vooraf controles uit te voeren, zodat de aanbestedende dienst problemen kan oplossen voordat het contract wordt gegund. Het systeem is nu volledig operationeel en het nationaal agentschap voor integriteitsbewaking maakt melding van positieve resultaten⁴⁵. Naast de waarschuwingen heeft PREVENT ook de bewustmaking bij de aanbestedende diensten versterkt. Over het algemeen bestaat de indruk dat de preventieve aanpak aan veld wint en de bereidheid van de grote meerderheid van de aanbestedende diensten om mogelijke belangenconflicten te elimineren alvorens de contracten worden getekend, is een bewijs van zijn waarde. Er bestaat een wetswijziging waarmee de mogelijkheid wordt ingevoerd om een aanbestedende dienst te beboeten indien hij niet ingaat op de waarschuwingen van het PREVENT-systeem, maar de toegevoegde waarde hiervan is onduidelijk⁴⁶.

Op een breder vlak bleven de geboekte resultaten van het nationaal agentschap voor integriteitsbewaking stabiel wat betreft onderzoek naar onverenigbaarheden en bestuurlijke belangenconflicten⁴⁷. De stabiliteit van het rechtskader inzake integriteit bleef echter precair. Ondanks een negatief advies van het nationaal agentschap voor integriteitsbewaking werden door het parlement in juli twee wetsvoorstellen aangenomen. Het eerste wetsvoorstel betreft

⁴⁵ Sinds de start van de operaties in juni 2017 heeft PREVENT tot 1 september 2018 de analyse verricht van 16.210 procedures van openbare aanbestedingen met een cumulatieve waarde van ongeveer 15,470 miljoen euro. 8% van de geanalyseerde procedures betrof EU-fondsen. Het nationaal agentschap voor integriteitsbewaking vaardigde 57 integriteitswaarschuwingen uit, sommige daarvan betroffen aanbestedingen van zeer hoge waarde. Het totaalbedrag van de waarde van de aanbestedingsprocedures waarvoor een integriteitswaarschuwing werd uitgevaardigd, belooft 112 miljoen euro. In 48 gevallen hebben de aanbestedende diensten het mogelijke belangenconflict geëlimineerd. In 9 gevallen werd het mogelijke belangenconflict ongemoeid gelaten. In twee van deze gevallen werd door het nationaal agentschap voor integriteitsbewaking een onderzoek naar het belangenconflict gestart.

⁴⁶ Noodverordening 98/2017 van 14 december 2017. Zie ook Technisch Verslag - Aanbeveling 8, blz. 22.

⁴⁷ Zie ook Technisch Verslag - ijkpunt 2, blz. 21.

een verjaringstermijn van drie jaar voor handelingen die een belangenconflict of onverenigbaarheid constitueren⁴⁸. Het tweede wetsvoorstel wijzigt het sanctieregime dat geldt bij belangenconflicten voor lokale verkozenen⁴⁹. Beide wetsvoorstellen werden voor het Grondwettelijk Hof aangevochten⁵⁰. Verdere wetsvoorstellen liggen in het parlement nog steeds ter tafel.

Een ander probleem heeft betrekking op de financiële middelen voor het nationaal agentschap voor integriteitsbewaking. Na de forse teruggang van de begroting voor 2017 zullen verdere reducties tot gevolg hebben dat het nationaal agentschap voor integriteitsbewaking problemen krijgt om salarissen en contractanten te betalen⁵¹. Het is van essentieel belang dat het agentschap beschikt over de nodige middelen om zijn taken overeenkomstig ijkpunt 2 te blijven vervullen.

Uitvoering van uitspraken van rechtbanken betreffende parlementsleden

In verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing is in het verleden herhaaldelijk gewezen op de vertraging en kennelijke inconsistentie in de toepassing van sancties ten aanzien van parlementsleden van wie na een definitieve beslissing over een melding van het nationale agentschap voor integriteitsbewaking is vastgesteld dat er sprake is van onverenigbaarheid of een belangenconflict. De Commissie had daarom grotere transparantie bij de besluitvorming aanbevolen en gaf daartoe een aantal concrete suggesties in het verslag van november 2017. Sinds oktober 2016 werden vijf definitieve en onherroepelijke uitspraken gedaan tegen parlementsleden. In twee gevallen, net als in twee andere gevallen die betrekking hebben op de verkiezingen van december 2016⁵², heeft het parlement het nationale agentschap voor integriteitsbewaking te kennen gegeven dat geen tuchtsanctie zou worden toegepast⁵³. In de andere gevallen heeft het parlement nog niet gereageerd. Hoewel dit soort kennisgevingen op het punt van transparantie een vooruitgang betekent, riskeert de werkwijze van het parlement het ontradende effect van de sancties te ondermijnen. Het argument was dat geen tuchtsanctie werd toegepast omdat het integriteitsincident uit een vroeger mandaat of een vroegere functie stamt. Deze interpretatie werd tot dusver niet door andere rechtbanken of openbare instellingen toegepast. Dit wijst op de behoefte van een verduidelijking van de regels inzake onverenigbaarheden en belangenconflicten op een manier die tegemoet komt aan het ijkpunt van het mechanisme voor samenwerking en toetsing waarmee de uitvaardiging moet worden gegarandeerd van verplichte uitspraken op basis waarvan afschrikwekkende sancties kunnen worden ingesteld.

De Commissie is van oordeel dat de aanzienlijke vooruitgang die in november 2017 voor ijkpunt 2 was vastgesteld, tot stilstand is gekomen. Aanbeveling 8 is nagekomen zolang PREVENT wordt geconsolideerd als een doeltreffend preventief middel. Voor vooruitgang op

⁴⁸ Wet tot wijziging van Wet 176/2010 betreffende de integriteit in openbare ambten.

⁴⁹ Wet tot wijziging van Wet 393/2004 betreffende het statuut van lokale verkozenen.

⁵⁰ Het Grondwettelijk Hof deed uitspraak over een van de voorstellen op 16 oktober 2018 en over het andere op 6 november 2018 en verklaarde daarbij in een persbericht dat het eerste wetsvoorstel ongrondwettelijk was.

⁵¹ Van ongeveer 33 miljoen Lei in 2016 tot 22,5 miljoen Lei in 2017. In 2018 werd de begroting verder gereduceerd tot 18 miljoen Lei (een supplement van 1,5 miljoen Lei dat door het agentschap was gevraagd, werd niet ingewilligd).

⁵² Deze gevallen, drie in totaal, werden vermeld in het verslag van november 2017 (COM (2017) 751, blz. 9).

⁵³ Verwijzend naar de besluiten van februari 2018 van het permanent bureau van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Zie Technisch Verslag - Aanbeveling 9.

het punt van aanbeveling 9 moet de bestaande onduidelijkheid over de regelgeving worden uitgeklaard.

3.3 IJkpunt drie: Aanpak van corruptie op hoog niveau

Duurzaamheid van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding en onomkeerbaarheid van de strijd tegen corruptie

In het verslag van januari 2017 werd erkend dat aanzienlijke vooruitgang was geboekt met de aanpak van corruptie op hoog niveau. In het verslag werd ook duidelijk gemaakt dat het afzwakken of inkrimpen van de definitie van het begrip corruptie als misdrijf, of grote problemen met de onafhankelijkheid en doeltreffendheid van het openbaar ministerie dat zich bezig houdt met corruptiebestrijding, zouden worden beschouwd als achteruitgang. De ontwikkelingen sinds het verslag van het mechanisme voor samenwerking en toetsing van november 2017 hebben de Commissie ertoe genoopt haar evaluatie te heroverwegen. Het feit dat belangrijke instanties voor corruptiebestrijding systematisch onder druk zijn komen te staan, heeft gezorgd voor toenemende bezorgdheid over hun blijvende capaciteit om resultaten te boeken en daarmee ook over de onomkeerbaarheid van de strijd tegen corruptie.

Meer bepaald is het nationale directoraat voor corruptiebestrijding een doelwit geweest van politieke druk waardoor de onafhankelijkheid ervan kan worden geschaad. Naast de heftige kritiek van toppolitici in het openbaar en in de media zijn ook belangrijke twijfels gerezen over het proces door het feit dat zowel voor het ontslag van de zittende hoofdaanklager van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding, als voor de voorgestelde benoeming van de nieuwe hoofdaanklager van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding geen rekening is gehouden met het negatieve advies van de Hoge Raad voor de magistratuur (zie hoger). De minister van Justitie heeft ook procedures gestart voor de aanwijzing van nieuwe afdelingshoofden en adjunct-afdelingshoofden volgens dezelfde procedure. De gewijzigde wetten inzake het justitiële stelsel kunnen ook voor problemen zorgen omdat bepaalde personeelsleden het nationale directoraat voor corruptiebestrijding mogelijk zullen moeten verlaten. In oktober keurde de regering een verdere noodverordening goed waarmee de anciënniteitsvereisten voor aanklagers van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding worden gewijzigd, hetgeen verder negatieve gevolgen kan hebben voor de operationele capaciteit van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding.

Ook het Hoge Hof van Cassatie en Justitie, meer specifiek de rechters van de afdeling strafrecht, zijn onder druk komen te staan. Zoals hoger vermeld, heeft de regering het Hoge Hof van Cassatie en Justitie verwezen naar het Grondwettelijk Hof. Dit komt bovenop de druk binnen het gerechtelijke stelsel en de controverse die is ontstaan toen de Hoge Raad voor de magistratuur het mandaat van de voorzitter van de afdeling strafrecht van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie, dat zich bezighoudt met talrijke corruptiezaken op hoog niveau, niet vernieuwde, en toen bij de gerechtelijke inspectie verwijzingen werden ingediend met betrekking tot de voorzitter van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie (zie hoger).

De door de regering gezette stappen vinden ook hun weerslag in een kennelijke vermindering van de samenwerking met het nationale directoraat voor corruptiebestrijding, waarbij komt dat talrijke openbare instellingen, zoals ministeries, de rekenkamer en andere controleorganen naar verluidt meer weigerachtig staan om mogelijke fraude- en andere corruptiezaken aan te geven⁵⁴.

⁵⁴ Zie Technisch Verslag - ijkpunt 3.

De oprichting van de nieuwe afdeling voor onderzoek naar misdrijven van magistraten in de gewijzigde wetten inzake het justitiële stelsel leidt in het bijzonder tot bezorgdheid inzake corruptiebestrijding, aangezien een nieuwe structuur in termen van onafhankelijkheid kwetsbaarder zou kunnen zijn dan tot dusver het nationale directoraat voor corruptiebestrijding, en zij gebruikt zou kunnen worden als een extra instrument om magistraten te intimideren en onder druk te zetten. Daarbij komt nog dat deze structuur algemeen van aard is, die alle misdrijven van magistraten bestrijkt, en aldus niet over de nodige expertise zal beschikken om specifieke corruptiemisdrijven op te sporen. Het effect hiervan zou nog groter zijn, indien alle onderzoek naar personen die betrokken zijn in een zaak met een magistraat, ook zou worden weggehaald bij het nationale directoraat voor corruptiebestrijding. Wat het wettelijke kader betreft, kunnen de wijzigingen van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering die voor de zomer door het parlement werden aangenomen, eveneens de strijd tegen corruptie ondermijnen (zie hoger). Bij de wijdverspreide kritiek op deze wijzigingen werd tevens gewezen op de gevolgen voor de corruptiebestrijding. De reikwijdte van diverse corruptiefeiten als misdrijf werd ingeperkt, hetgeen ook een serieuze hindernis is voor onderzoek, vervolging en veroordeling ervan. Dit was ook een belangrijk element in het advies van de Commissie van Venetië in verband met de wetboeken,⁵⁵ en doet eventueel vragen rijzen over de verenigbaarheid ervan met de internationale verdragen die door Roemenië zijn geratificeerd. De Commissie van Venetië wees erop dat *vele wijzigingen afzonderlijk genomen, maar in het bijzonder door hun cumulatieve effect, de doeltreffendheid van het Roemeense rechtsstelsel ernstig zullen aantasten wat betreft de strijd tegen diverse vormen van misdaad, inclusief corruptiegerelateerde misdrijven, gewelddadige misdrijven en georganiseerde misdaad*. Er is geen aanwijzing dat de kwestie van de verenigbaarheid met de internationale verplichtingen in de regering of het parlement aan de orde is gesteld. Een aantal van deze wijzigingen is ongrondwettelijk verklaard⁵⁶.

Aanbeveling 10: *Objectieve criteria vaststellen inzake besluiten over en motivering van de opheffing van de onschendbaarheid van parlementsleden en ervoor zorgen dat onschendbaarheid niet wordt ingezet om te ontkomen aan onderzoek naar en vervolging van corruptie. De regering moet ook een wetswijziging overwegen om de onschendbaarheid van ministers te beperken tot hun ambtstermijn. Voor het nemen van deze maatregelen zou een beroep kunnen worden gedaan op bijstand van de Commissie van Venetië en de Groep van Staten tegen corruptie (GRECO)⁵⁷. Het parlement zou kunnen voorzien in een regelmatige rapportage over besluiten die de parlementaire kamers hebben genomen over verzoeken tot opheffing van de immuniteit en zou een openbaar debat kunnen organiseren, hetgeen de Hoge Raad voor de magistratuur en het maatschappelijk middenveld de kans zou geven om te reageren.*

Aanbeveling 10 betreft de verantwoordingsplicht van het parlement met betrekking tot zijn besluiten over verzoeken van het openbaar ministerie om toestemming te geven voor preventieve maatregelen zoals huiszoekingen of aanhoudingen of voor onderzoeken naar parlementsleden die minister zijn of zijn geweest. Dit is een bevoegdheid waarin de grondwet voorziet, zoals het geval is in talrijke parlementaire stelsels waarin parlementsleden

⁵⁵ Advies van de Commissie van Venetië 930/2018.

⁵⁶ Besluit van het Grondwettelijk Hof betreffende de speciale wet inzake corruptie 78/2000 van 25 september 2018, en betreffende het wetboek van strafrecht van 25 oktober 2018.

⁵⁷ De Groep van Staten tegen corruptie (GRECO) is in 1999 opgericht door de Raad van Europa om toezicht uit te oefenen op de naleving van de normen op het gebied van corruptiebestrijding van de organisatie.

onschendbaarheid genieten om hun mandaat van verkozene te kunnen uitoefenen. De aanbeveling heeft geen betrekking op het bestaan van deze bevoegdheid, maar op de manier waarop zij wordt uitgeoefend. In vorige verslagen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing is gewezen op het belang van transparante criteria waarmee het parlement kan aantonen dat het deze bevoegdheid op een objectieve manier hanteert. Hiermee zou ook de band kunnen worden aangetoond tussen de weigering van verzoeken van het openbaar ministerie en de bescherming van parlementsleden in de uitoefening van hun mandaat van verkozenen, zonder het onderzoek naar en de vervolging van corruptiemisdrijven te beperken of te vermijden.

Het verslag van november 2017 juichte toe dat er aandacht was besteed aan de noodzaak tot meer transparantie in de follow-up van verzoeken van het openbaar ministerie. In het verslag werd echter gesteld dat meer inspanningen noodzakelijk waren voor aanbeveling 10 en werd het advies herhaald de hulp van de Commissie van Venetië en GRECO in te roepen. Het juridische comité van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft zich bereid verklaard rekening te houden met de bestaande criteria van de Commissie van Venetië, maar dit is tot dusver niet gebeurd⁵⁸ en het werd ook niet geformaliseerd in het reglement van orde van de Kamer of de Senaat.

In 2018 is er geen follow-up geweest van het verzoek aan de regering om een wetswijziging te overwegen om duidelijk te maken dat de ministeriële onschendbaarheid slechts geldt voor handelingen die een minister tijdens zijn ambtstermijn heeft gesteld. In het jaar dat liep tot augustus 2018 werden twee verzoeken om een strafprocedure te mogen starten tegen twee voormalige ministers, die thans geen parlements lid zijn, aanvaard door de president van Roemenië.

De aanbeveling wees ook op de noodzaak te rapporteren over besluiten en publieke debatten te houden. Een eerste stap in deze richting is dat de debatten in de parlementaire commissies en in de plenaire vergadering live worden uitgezonden en ook op een later tijdstip online kunnen worden bekeken.

Op basis van de analyse van ijkpunt 3 kan de Commissie haar conclusie van november 2017 bevestigen dat er meer inspanningen nodig zijn voor aanbeveling 10. Bovendien werd de basis voor de positieve evaluatie in verband met ijkpunt 3 in januari 2017 door Roemenië weer op losse schroeven gezet. Aanbeveling 10 kan daarom niet langer worden beschouwd als voldoende om aan het ijkpunt te voldoen en tot dit doel zijn aanvullende aanbevelingen opgenomen in de conclusies van dit verslag.

⁵⁸ In de periode tussen september 2017 en augustus 2018 was er één verzoek om een strafprocedure te mogen starten tegen een voormalige minister, die thans parlements lid is. De Kamer van Volksvertegenwoordigers verwierp het verzoek. Er werd niet verwezen naar de criteria.

3.4 IJkpunt vier: Corruptie aanpakken op alle niveaus

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

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

Nationale strategie voor corruptiebestrijding

De nationale strategie voor corruptiebestrijding heeft het afgelopen jaar een gestage vooruitgang geboekt. In maart 2018 publiceerde het technische secretariaat van het ministerie van Justitie zijn eerste toetsingsverslag.⁵⁹ Het technische secretariaat heeft verder thematische evaluaties georganiseerd van openbare instellingen, om na te gaan hoe deze instellingen het risico van corruptie inschatten in cruciale gebieden en wat voor maatregelen zij treffen om incidenten te voorkomen. Voor de evaluaties, gebaseerd op collegiale toetsing, zullen EU-middelen beschikbaar worden gesteld. De tenuitvoerlegging van de strategie schijnt in een aantal belangrijke kwetsbare sectoren vooruitgang te hebben geboekt, speciaal in het onderwijs, het ministerie van Binnenlandse Zaken en op lokaal niveau, maar minder duidelijk in de gezondheidszorg.

Een van de doelstellingen van de strategie is de verbetering van de prestaties op het gebied van corruptiebestrijding door de toepassing van strafrechtelijke en bestuurlijke sancties. Het afgelopen jaar hebben het nationaal agentschap voor integriteitsbewaking en het nationale directoraat voor corruptiebestrijding hun werkzaamheden voortgezet, en heeft het openbaar ministerie de vervolging van misdrijven voortgezet die niet onder de bevoegdheid van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding vallen⁶⁰. Zoals hierboven uiteengezet komt echter de doeltreffendheid van deze belangrijke instellingen onder druk te staan en hebben diverse wetgevingsinitiatieven geleid tot bezorgdheid over de mogelijke gevolgen voor de uitvoering van de strategie en over het feit dat deze initiatieven haaks staan op de politieke steun voor de voortzetting van preventie en bestraffing van corruptie. Dit betreft de wijzigingen van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering, en van het integriteitskader, met mogelijke gevolgen op alle niveaus van het openbare bestuur.

Het nationale agentschap voor het beheer van in beslag genomen vermogensbestanddelen

Het nationale agentschap voor het beheer van in beslag genomen vermogensbestanddelen is thans volledig operationeel en heeft zijn werkzaamheden verder uitgebouwd waarover jaarlijks duidelijk verslag wordt uitgebracht. Het agentschap heeft ook vooruitgang geboekt inzake de ontwikkeling van een nationaal geïntegreerd systeem voor de toetsing van de

⁵⁹ Voortgangsverslag over de tenuitvoerlegging van de nationale strategie voor corruptiebestrijding 2016-2020 in 2017 <https://sna.just.ro/Rapoarte+de+monitorizare>.

⁶⁰ In het technische verslag worden de resultaten per instelling gedetailleerd.

maatregelen die door de autoriteiten worden genomen op elk niveau van het proces van inbeslagname van vermogens. Toch heeft het nationale agentschap voor het beheer van in beslag genomen vermogensbestanddelen nog het potentieel van zich verder te ontwikkelen. Een belangrijk element zou zijn activiteiten te ontwikkelen voor het sociale en openbare hergebruiken van in beslag genomen vermogens, aangezien de wet toestaat dat steun wordt verleend aan projecten van het maatschappelijk middenveld, zoals juridische opvoeding, misdaadpreventie, bijstand aan slachtoffers en andere projecten van openbaar belang. Vanwege onvoldoende bestuurlijke capaciteit heeft het agentschap tot dusver geen oproep tot het indienen van voorstellen op dit gebied kunnen publiceren. In oktober 2018 werkte het agentschap met slechts 20 personeelsleden van de 35 geplande posten, waardoor de werkzaamheden strikt tot essentiële activiteiten moeten worden beperkt⁶¹.

Op basis van de analyse van ijkpunt 4 kan de Commissie haar conclusie van november 2017 bevestigen dat er meer inspanningen nodig zijn om vooruitgang te boeken voor het vervullen van dit ijkpunt. De preventie van corruptie wordt tegengehouden door de politieke ontwikkelingen die de geloofwaardigheid van de vooruitgang ondermijnen (aanbeveling 11). Wat betreft aanbeveling 12, kan de Commissie besluiten dat aan deze aanbeveling is voldaan, mits voldoende personele hulpmiddelen ter beschikking worden gesteld aan het nationale agentschap voor het beheer van in beslag genomen vermogensbestanddelen.

4. CONCLUSIE

Gedurende de twaalf maanden sinds november 2017 heeft Roemenië een reeks stappen gezet om de aanbevelingen van het verslag van januari 2017 uit te voeren. Overeenkomstig de evaluatie van dit verslag beschouwt de Commissie de aanbevelingen 8 en 12 als voldaan, en is zij van mening dat verdere vooruitgang is geboekt met de aanbevelingen 5 en 9.

De evaluatie van het verslag van januari 2017 impliceerde steeds de voorwaarde dat geen negatieve stappen zouden worden gezet die de vooruitgang van de afgelopen tien jaar weer op losse schroeven zouden zetten. De inwerkingtreding van de wetten inzake het justitiële stelsel, de druk op de onafhankelijkheid van het gerecht in het algemeen en op het nationale directoraat voor corruptiebestrijding in het bijzonder, en andere stappen die de strijd tegen corruptie ondermijnen, hebben de onomkeerbaarheid van de vooruitgang teniet gedaan of gecompromitteerd, meer bepaald wat betreft ijkpunten 1 en 3.

De 12 aanbevelingen van het verslag van januari 2017 zijn bijgevolg niet langer voldoende om het mechanisme voor samenwerking en toetsing af te ronden overeenkomstig de door voorzitter Juncker vooropgezette doelstelling, en daarom worden in dit verslag extra aanbevelingen geformuleerd. Dit betekent dat de belangrijkste instellingen in Roemenië blijk zullen moeten geven van een sterke inzet voor de onafhankelijkheid van het gerecht en de bestrijding van corruptie, als onontbeerlijke hoekstenen, en dat de capaciteit van de nationale controlemechanismen moet worden hersteld om op te treden indien het risico bestaat op een terugval.

Om de situatie te verhelpen, worden de volgende maatregelen aanbevolen:

Wetten inzake het justitiële stelsel

- Onmiddellijke opschorting van de tenuitvoerlegging van de wetten inzake het justitiële stelsel en de daarop volgende noodverordeningen.

⁶¹ Recent werd een aantal procedures voor indienstneming geautoriseerd.

- Herziening van de wetten inzake het justitiële stelsel met volledige inachtneming van de aanbevelingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, de Commissie van Venetië en de Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO) van de Raad van Europa.

Benoemingen/ontslagen binnen het gerecht

- Onmiddellijke opschorting van alle lopende benoemings- en ontslagprocedures van hoofdaanklagers.
- Heropstarten van de procedure voor de benoeming van de hoofdaanklager van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding, met aantoonbare ervaring op het vlak van de vervolging van corruptie en met een duidelijk mandaat voor het nationale directoraat voor corruptiebestrijding om het professionele, onafhankelijke en onpartijdige speurwerk naar corruptie voort te zetten.
- Onmiddellijke benoeming door de Hoge Raad voor de magistratuur van een interim-bestuur van de gerechtelijke inspectie en binnen drie maanden benoeming van een nieuw bestuur van de inspectie via een vergelijkend examen.
- Rekening houden met de negatieve adviezen van de Hoge Raad voor de magistratuur inzake benoemingen of ontslagen van aanklagers op bestuursposities, tot een nieuw wetgevingskader in werking treedt overeenkomstig aanbeveling 1 van januari 2017.

Wetboeken van strafrecht

- Bevriezing van de inwerkingtreding van de wijzigingen aan het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering.
- Hervatting van de herziening van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering met volledige inachtneming van de noodzaak van overeenstemming met de EU-wetgeving en de internationale anti-corruptie-instrumenten, alsook de aanbevelingen in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing en het advies van de Commissie van Venetië.

De Commissie zal de zaak van nabij blijven volgen en zal vóór de afloop van de ambtstermijn van deze Commissie de situatie evalueren. De onmiddellijke tenuitvoerlegging van de aanvullende maatregelen is essentieel om het hervormingsproces weer op het goede spoor te brengen en opnieuw de weg op te gaan naar de afronding van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, zoals vooropgesteld in het verslag van januari 2017.