



Brussel, 28.1.2015
COM(2015) 35 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(2015) 8 final}

1. INLEIDING

Het mechanisme voor samenwerking en toetsing is opgericht bij de toetreding van Roemenië tot de Europese Unie in 2007¹. Er werd afgesproken dat Roemenië inspanningen moet blijven leveren op essentiële beleidsterreinen om de tekortkomingen op het vlak van justitiële hervorming en corruptiebestrijding weg te werken. Sedertdien is in de verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing de vooruitgang in kaart gebracht die Roemenië heeft geboekt, waarbij ernaar gestreefd werd om met specifieke aanbevelingen de inspanningen van de Roemeense autoriteiten doelgericht te maken.

Het mechanisme voor samenwerking en toetsing heeft een belangrijke rol gespeeld bij de versterking van de rechtsstaat in Roemenië als essentieel onderdeel van de Europese integratie. Het uitoefenen van toezicht en de samenwerking met de Roemeense autoriteiten bij het nemen van maatregelen voor het bevorderen van de hervormingen hebben geresulteerd in concrete resultaten met betrekking tot het tempo en de omvang van de hervormingen. De conclusies van de Commissie en de in het kader van mechanisme voor samenwerking en toetsing gebruikte methoden hebben steeds kunnen rekenen op sterke steun van de Raad², waarbij zij ook gebaat waren bij de samenwerking met en de inbreng van talrijke lidstaten.

In dit verslag wordt een overzicht gegeven van de maatregelen die het afgelopen jaar zijn genomen en zijn aanbevelingen opgenomen voor de volgende stappen die moeten worden gezet. Het verslag is het resultaat van een zorgvuldige analyse van de Commissie, waarbij zij gebruik maakt van de inbreng van de Roemeense autoriteiten, het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden. De Commissie kon een beroep doen op de specifieke ondersteuning van deskundigen uit de magistratuur in andere lidstaten om vanuit de praktijk een standpunt te bepalen. De kwaliteit van de door de Roemeense autoriteiten verstrekte gegevens is in de loop der tijd aanzienlijk verbeterd - deze verbetering is op zich reeds een belangwekkende weerspiegeling van de vooruitgang die is geboekt bij het beheer van het hervormingsproces.

In het verslag van 2014 over het mechanisme voor samenwerking en toetsing is vastgesteld dat op talrijke vlakken vooruitgang is tot stand gekomen en is de aandacht gevestigd op de verwezenlijkingen van de belangrijkste instellingen voor corruptiebestrijding. Zij vormen een belangrijke stap waarmee kan worden aangetoond dat de resultaten van de corruptiebestrijding duurzaam zijn. Tegelijkertijd is in het verslag opgemerkt dat uit de politieke aanvallen op fundamentele onderdelen van de hervorming is gebleken dat er geen consensus bestond over de voortzetting van de doelstellingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. Bij de beoordeling van de mate waarin de hervormingen in Roemenië ingang hebben gevonden, komen beide tendensen in dit verslag aan de orde.

Uit opiniepeilingen onder de Roemeense bevolking is gebleken hoe belangrijk het mechanisme voor samenwerking en toetsing is. De resultaten van een in het najaar 2014 gehouden Eurobarometer-enquête toonden aan dat er binnen de Roemeense samenleving een sterke consensus is over het feit dat de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie belangrijke vraagstukken zijn voor Roemenië. Voorts gaf deze enquête aan dat het aantal Roemenen dat in de voorbije jaren verbeteringen heeft vastgesteld, aanzienlijk is

¹ Conclusies van de Raad van Ministers, 17 oktober 2006 (13339/06); Beschikking van de Commissie tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie, 13 december 2006 (C(2006) 6569 definitief).

² http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

toegenomen en dat er enig vertrouwen is dat deze trend zich zal doorzetten. Er is duidelijke steun voor een rol van de EU bij aanpak van deze problemen en voor een voortzetting van het EU-optreden totdat Roemenie een norm heeft bereikt die vergelijkbaar is met die van andere EU-lidstaten³.

Consistentie bij het behalen van resultaten is essentieel om de duurzaamheid te bewijzen van de geboekte vooruitgang bij het verwezenlijken van de doelstellingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, hetgeen een van de voorwaarden is om aan te tonen dat een mechanisme zoals het mechanisme voor samenwerking en toetsing niet langer noodzakelijk is. Bij het toezicht heeft de Commissie dit jaar bijzondere aandacht besteed aan deze kwestie. De opbouw van sterke en duurzame instellingen is essentieel voor de doeltreffende inzet van EU-middelen ter ondersteuning van de doelstellingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. Hieronder valt ook een adequate prioritering van het cohesiebeleid in het kader van de thematische doelstelling voor de versterking van de institutionele capaciteit en de efficiëntie van de overheidsdiensten. Met een meer consistente eigen inbreng en een adequate prioritering kan Roemenië samenwerken met zijn EU-partners⁴ om in het komende jaar de dynamiek van de hervorming te handhaven.

2. STAND VAN HET HERVORMINGSPROCES IN ROEMENIË

2.1. *De onafhankelijkheid van het gerecht*

Benoemingen

Het risico op politieke inmenging bij de benoeming van hoge magistraten is een van de grootste punten van zorg met betrekking tot de onafhankelijkheid van het gerecht. In verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing is gewezen op het belang van transparante selectieprocedures op basis van verdienste⁵. In 2014 moesten er geen rechters of aanklagers op het hoogste niveau worden benoemd. Een belangrijke testcase wordt de benoeming van een nieuwe hoofdaanklager voor het directoraat voor onderzoek naar georganiseerde misdaad en terrorisme (DIICOT), naar aanleiding van het ontslag van de hoofdaanklager in november⁶. Door de rol die de minister van Justitie bij de benoeming speelt, is deze procedure sterk politiek gekleurd⁷. De Hoge Raad voor de Magistratuur werkt aan een wetswijziging om de procedure aan te passen en de benoeming van aanklagers in lijn te brengen met die voor rechters, overeenkomstig de richtsnoeren van de Europese Commissie voor democratie middels het recht van de Raad van Europa (commissie van

³ Flash Eurobarometer 406.

⁴ Sommige lidstaten verlenen technische bijstand aan Roemenië op terreinen die van belang zijn voor het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

⁵ COM(2014) 37 final; COM(2013) 47 final; COM(2012) 410 final.

⁶ De ontslagnemende hoofdaanklager van DIICOT wordt beschuldigd van corruptie met betrekking tot aangelegenheden die aan haar benoeming in 2013 voorafgaan. In januari 2013 heeft de Commissie haar bezorgdheid geuit over de gang van zaken en aanbevolen dat Roemenië ervoor zou zorgen dat de nieuwe leiding voor het openbaar ministerie wordt gekozen uit een voldoende groot aantal hoogstaande kandidaten die beantwoorden aan de criteria op het vlak van beroepsdeskundigheid en integriteit na een open en transparante selectieprocedure. COM (2013) 47 final, blz.7.

⁷ Bij de benoemingen van de leidinggevenden in het openbaar ministerie in 2012 - 2013 gaf deze gang van zaken aanleiding tot controverse.

Venetië)⁸: indien aan dit voorstel gevolg wordt gegeven, moet de regering als volgende stap hierover een wetsvoorstel indienen bij het parlement. In 2015 krijgt Roemenië dus een uitgelezen kans om zich volledig in te zetten voor transparante benoemingen op basis van verdienste, waarbij de nieuwe procedures tijdig kunnen tot stand komen met het oog op een aantal belangrijke benoemingen van hoge magistraten die naar verwachting in 2016 zullen plaatsvinden⁹.

Eerbiediging van de rechters en de rechtsgang

In vorige verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing is vastgesteld dat politiek gemotiveerde aanvallen in de media die gericht zijn tegen rechters en aanklagers, zeer gangbaar zijn.¹⁰ Hoewel de aanvallen dit jaar niet zo grootschalig waren als in de voorbije jaren (en met name in 2012), bleef deze kwestie een probleem in 2014. Vaak was er een verband met corruptiezaken waarbij invloedrijke publieke figuren waren betrokken. Onder de voorbeelden waarvan de Hoge Raad voor de Magistratuur melding heeft gemaakt, bevonden zich zaken waarbij de media aantoonbare onwaarheden hadden verspreid of magistraten (of hun familie) van corruptie hadden beschuldigd. Daarnaast waren er zaken waarbij door bepaalde publieke figuren sterke kritiek werd geuit op het Grondwettelijk Hof¹¹.

Een de opdrachten van de Hoge Raad voor de Magistratuur is de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen. Sinds 2012 heeft de Hoge Raad voor de Magistratuur een procedure uitgewerkt, waarbij ook justitiële inspectie betrokken is, voor de verdediging van zowel de onafhankelijkheid van het gerecht als de beroepsreputatie, de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van magistraten. Het aantal aanvragen dat bij de Hoge Raad voor de Magistratuur is ingediend om deze procedure in werking te stellen, is toegenomen in 2014 (in vergelijking met 2013). Deze stijging zou evenwel het gevolg kunnen zijn van de grotere geloofwaardigheid van het systeem en is dus niet zozeer te wijten aan een toename van de problemen. Ondanks deze toename kon de justitiële inspectie de tijd die nodig is voor het voeren van een onderzoek terugdringen, waardoor de Hoge Raad voor de Magistratuur sneller op de aanvallen kon reageren, zelfs binnen een termijn van een of twee dagen. Hierdoor was het mogelijk aanvallen op een meer doeltreffende wijze te weerleggen.

Hoewel zij erkennen dat de door de Hoge Raad voor de Magistratuur uitgewerkte procedure voordelen met zich brengt, hebben de ngo's en de vertegenwoordigers van organisaties van magistraten vastgesteld hoe moeilijk het is ervoor te zorgen dat de verklaringen van de Hoge Raad voor de Magistratuur evenwel media-aandacht krijgen als de oorspronkelijke beschuldiging. Er is op aangedrongen dat de Nationale Audiovisuele Raad een meer actieve rol zou vervullen bij het opleggen van sancties aan de media voor inbreuken op de beroepsethiek. In het kader met een meer proactieve aanpak hebben de gerechtelijke autoriteiten maatregelen genomen om de informatie te verbeteren die ter beschikking van de media wordt gesteld over de ontwikkelingen in het justitiële stelsel¹².

⁸ In de door de Commissie van Venetië uitgevaardigde Europese normen met betrekking tot de onafhankelijkheid van het justitiële apparaat wordt erop gewezen dat een te grote rol voor politici bij de benoemingen in het openbaar ministerie moet worden vermeden.

⁹ Procureur-generaal en hoofdaanklager van de Directie voor corruptiebestrijding: mei 2016; voorzitter van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie: september 2016; Hoge Raad voor de Magistratuur: verkiezingen in 2016. De voorzitter en vicevoorzitter van het nationale agentschap voor integriteitsbewaking zullen ook in april 2016 worden benoemd.

¹⁰ COM(2013) 47 final, blz. 4. COM(2014) 37 final, blz. 3.

¹¹ Bijvoorbeeld naar aanleiding van het arrest over de wetgeving inzake gegevensbewaring.

¹² Zie het technisch verslag, punt 1.1.2.

Het blijft wel zo dat er geen afspraken lijken te bestaan om af te bakenen wanneer er sprake is van politieke inmenging in het gerecht en gerechtelijke beslissingen. En er is nog minder sprake van sancties voor het overschrijden van deze krijtlijnen. In het verslag van 2014 over het mechanisme voor samenwerking en toetsing was een aanbeveling opgenomen om "ervoor te zorgen dat de gedragscode voor parlementsleden duidelijke bepalingen bevat zodat de parlementsleden en de parlementaire procedure de onafhankelijkheid van het gerecht eerbiedigen."¹³ Deze bepalingen zijn niet opgenomen in het wetboek (zie onderstaande herhaalde aanbeveling).

Het Grondwettelijk Hof en respect voor uitspraken van de rechtbank

Het Grondwettelijk Hof heeft een grote rol gespeeld bij het ondersteunen van scheiding der machten en de eerbiediging van de grondrechten in Roemenië, alsook bij het oplossen van vraagstukken die in het kader van de rechtsgang onopgelost waren gebleven. Na de inwerkingtreding van het nieuwe strafwetboek en het nieuwe wetboek van strafvordering, konden met de arresten van het Grondwettelijk Hof enkele belangrijke struikelblokken uit de weg worden geruimd. Een ander belangrijk voorbeeld had betrekking op de wet inzake onverenigbaarheid, waarmee een oplossing is gevonden voor een aangelegenheid die aanleiding had gegeven tot inconsistentie in gerechtelijke uitspraken¹⁴.

Het gerechtelijk apparaat had het moeilijk met de tenuitvoerlegging van sommige arresten van het Grondwettelijk Hof, waarbij aanpassingen van de werkmethoden noodzakelijk waren. Voor de uitvoering van andere arresten was een snelle wijziging van de wetgeving vereist. Hierbij hebben de gerechtelijke autoriteiten en het ministerie van Justitie de vereiste termijnen in acht genomen. Er zijn evenwel duidelijke voorbeelden waarbij het parlement niet heeft gezorgd voor een onmiddellijke opvolging van de arresten van het Grondwettelijk Hof die betrekking hadden op de wetgeving of de rechten en verplichtingen van de parlementsleden¹⁵.

Meer algemeen lijkt er op het vlak van de naleving van gerechtelijke beslissingen sprake te zijn van een toenemende erkenning en bereidheid van het gerechtelijk apparaat om maatregelen te nemen die ervoor moeten zorgen dat de gerechtelijke beslissingen worden opgevolgd. Voor een aantal belangrijke problemen is evenwel nog geen oplossing gevonden¹⁶. Bedrijven en ngo's hebben gewezen op de niet-naleving van besluiten door overheidsdiensten, waarvan mag worden verwacht dat zij het voorbeeld geven.

Grondwet

Begin 2014 werden de besprekingen over een grondwetsherziening voortgezet. In februari 2014 werden de ontwerpwijzigingen ingediend. Talrijke ontwerpwijzigingen werden door het Grondwettelijk Hof ongrondwettelijk bevonden en de commissie van Venetië vestigde de aandacht op verscheidene ernstige problemen¹⁷. Bij een hervatting van de werkzaamheden biedt dit een gelegenheid om met een onbevangen blik na te gaan hoe de

¹³ Zie met name COM(2014) 37 final, blz. 13.

¹⁴ Zie het technisch verslag, punt 1.1.1.

¹⁵ Wat betreft de onverenigbaarheidsbeschikkingen, worden de definitieve uitspraken ten aanzien van hun leden door sommige instellingen, waaronder het parlement, nog steeds slechts schoorvoetend uitgevoerd. Zie hierna, in de afdeling integriteit en het technisch verslag.

¹⁶ Zie hierna met betrekking tot de confiscatie.

¹⁷ Het is een goede zaak dat de Roemeense autoriteiten zowel de commissie van Venetië als de Europese Commissie hebben betrokken bij de hervorming van de grondwet. De commissie van Venetië heeft ook kritiek geuit op de wijzigingen van het justitiële stelsel, in het bijzonder het wegnemen bij het Hoge Hof van Cassatie en Justitie van de verantwoordelijkheid voor onderzoeken en vervolgen van parlementsleden. Voorts heeft de commissie van Venetië ook opgeroepen om de status van de aanklagers zorgvuldiger te bekijken.

grondwet kan worden gebruikt om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te versterken.

De herziening van de grondwet is van belang voor het mechanisme voor samenwerking en toetsing, aangezien sommige wijzigingen betrekking hebben op de justitie en de werking van de Hoge Raad voor de Magistratuur. Het tot nu toe hortende verloop van de herziening is bekritiseerd vanwege het gebrek aan transparantie, zowel op het vlak van de termijnen als het raadplegingsproces. De betrokkenheid van de commissie van Venetië heeft evenwel ertoe bijgedragen om het proces beter gefocust te laten verlopen. De volledige deelname van essentiële instellingen zoals de Hoge Raad voor de Magistratuur zou ertoe moeten bijdragen dat bij alle wijzigingen ten volle rekening wordt gehouden met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

In eerdere verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing is het beroep op noodverordeningen van de regering aan de orde gesteld als onderdeel van het juridisch kader waarbinnen vooruitgang moet worden geboekt met de wetgeving over de hervorming van het justitiële stelsel en corruptie.¹⁸ Onder meer in het overleg met het Grondwettelijk Hof is vastgesteld dat zich hierbij twee knelpunten voordoen. Een eerste probleem is dat vaak een beroep wordt gedaan op noodverordeningen, hetgeen de mogelijkheden voor raadpleging beperkt en heeft geresulteerd in een gebrek aan duidelijkheid in de wetgeving - met gevolgen voor de eenmaking van de jurisprudentie en de rechtspraak.¹⁹ Een tweede probleem is de mogelijkheid om noodverordeningen aan te vechten. Het gebruik van noodverordeningen kan worden aangevochten door de ombudsman. In eerdere verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing is gewezen op het belang van deze functie voor de machtsverhoudingen en de kwaliteit van het wetgevingsproces. De huidige ombudsman, die in april is aangesteld met de steun van slechts één partij²⁰, is van oordeel dat de ombudsman niet moet tussenbeide komen in vraagstukken die betrekking hebben op de machtsverhoudingen tussen de overheidsinstanties en zich in eerste instantie moet toespitsen op vraagstukken die betrekking hebben op individuele rechten. Hoewel het begrijpelijk is dat de ombudsman beschikt over een beoordelingsmarge om te bepalen wanneer hij zijn bevoegdheid zal gebruiken om zich te wenden tot het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de grondwettelijkheid van noodverordeningen, ontstaat er met deze zelfbeperking daadwerkelijk een lacune, die in de huidige institutionele structuur van Roemenië niet door andere actoren kan worden ingevuld²¹.

2.2. De hervorming van het gerecht²²

¹⁸ De commissie van Venetië heeft hierop ook reeds de aandacht gevestigd.

¹⁹ Meer algemeen zou de in oktober 2014 door de regering goedgekeurde strategie voor de versterking van de overheidsdiensten moeten bijdragen tot verbetering van de kwaliteit van de wetgeving.

²⁰ In het verslag van juli 2012 over het mechanisme voor samenwerking en toetsing is het volgende opgemerkt: "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." (COM(2012) 410), blz. 18.

²¹ Velen waren bijvoorbeeld van mening dat de noodverordening van augustus 2014 met betrekking tot de mogelijkheid om van politieke partij te veranderen, aanleiding kon geven tot constitutionele problemen. De Ombudsman heeft deze kwestie niet aanhangig gemaakt bij het Grondwettelijk Hof. Naar aanleiding van een verwijzing door parlementsleden in een latere fase van de procedure werd de wet vervolgens ongrondwettelijk verklaard. De wet was dan evenwel al in werking getreden.

²² Het belang van de justitiële hervormingen in Roemenië wordt ook erkend in het kader van het Europees semester, waarbij Roemenië in de door de Raad in juli 2014 goedgekeurde landspecifieke aanbevelingen voor Roemenië werd aangespoord om de kwaliteit en de efficiëntie van het justitiële stelsel te verbeteren (2014/C 247/21).

Nieuwe wetboeken

In vorige verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing is gewezen op het belang van de nieuwe wetboeken voor de modernisering van het Roemeense justitiële stelsel²³. Met de invoering van het nieuwe Strafwetboek en Wetboek van Strafvordering in februari 2014 is een belangrijke stap gezet. Het is een test waaruit zal blijken of het justitiële stelsel zich kan aanpassen. De verandering is met succes uitgevoerd, waarbij een geslaagde samenwerking tussen de essentiële instellingen tot stand is gekomen: het ministerie van Justitie, het Hoge Hof van Cassatie en Justitie, de Hoge Raad voor de Magistratuur, het openbaar ministerie en het nationale instituut voor de magistratuur. De Roemeense magistratuur bleek in staat de nieuwe wetboeken te gebruiken zonder een onderbreking in de werkzaamheden. Sommige innoverende maatregelen, zoals de mogelijkheid voor een onderhandelde bekentenis, lijken reeds met succes te worden gebruikt.

Er hebben zich enkele ingewikkelde overgangskwesties voorgedaan. In een aantal gevallen, zoals de toepassing van het beginsel van de meest gunstige wet, zijn er oplossingen gevonden. Voor sommige kwesties heeft de regering met noodverordeningen wijzigingen vastgesteld. Voor andere vraagstukken zijn er wetgevingsvoorstellen opgesteld, maar de parlementaire procedures zijn nog steeds lopende. Naar aanleiding van de arresten van het Grondwettelijk Hof zullen er nog aanpassingen noodzakelijk zijn. In december oordeelde het Grondwettelijk Hof bijvoorbeeld dat sommige bepalingen van de wetboeken met betrekking tot de rechterlijke toetsing en de voorlopige kamers ongrondwettelijk waren²⁴. Wat de rechterlijke toetsing betreft, is het ministerie van Justitie opgetreden om de continuïteit binnen de aanvaardbare termijn te waarborgen. Wat de voorlopige kamers betreft, hebben het Hoge Hof van Cassatie en Justitie en de Hoge Raad voor de Magistratuur onmiddellijk werkzaamheden opgestart, waarbij naar praktische oplossingen wordt gestreefd die voorzien in de aanwezigheid van advocaten.

Bij de inwerkingtreding van de uitgestelde bepalingen van de burgerlijke wetboeken in 2016 zullen zich opnieuw praktische problemen voordoen. Uit bewijsmateriaal blijkt evenwel dat enkele doelstellingen die met de invoering van de burgerlijke wetboeken werden beoogd, gerealiseerd konden worden, nl. een daling tot stand brengen van de duur van rechtszaken (gemiddeld ongeveer een jaar en zes maanden). Een soortgelijke beoordeling van de effecten van de strafrechterlijke wetboeken zal naar verwachting in februari 2015 beschikbaar zijn.

Strategie voor de ontwikkeling van het gerecht (2015-2020)

De door het ministerie van Justitie uitgestippelde strategie voor de ontwikkeling van het gerecht voor de jaren 2015-2020 is op 23 december 2014 door de regering goedgekeurd. Dit document is in sterke mate gebaseerd op de aanbevelingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, alsook op de samen met de Wereldbank opgestelde studies, met name de *functionele doorlichting van het Roemeense justitiële stelsel*²⁵²⁶. Uitgaande van een aantal op de rechtsstaat gebaseerde onderliggende beginselen worden met deze strategie de doelstellingen afgebakend voor de komende hervormingen in de periode 2015-2020 waarbij

²³ COM(2014) 37 final.

²⁴ Zie het technische verslag, punt 1.1.1.

²⁵ <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=h7Nit3q0%2FGk%3D&tabid=2880>

²⁶ Het ontwerp dat aan het publiek werd voorgelegd, is gebaseerd op: de functionele doorlichting van het justitiële stelsels; verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing en aanbevelingen van de Europese Commissie; optimalisering van de rechtbanken; inbreng van de gespecialiseerde diensten van het ministerie van Justitie, de Hoge Raad voor de Magistratuur, het openbaar ministerie, het Hoge Hof van Cassatie en Justitie, nationale dienst voor handel, het nationaal bestuur van strafinstellingen.

voor justitie gestreefd wordt naar meer efficiëntie, een grotere verantwoordingsplicht en een kwaliteitsverhoging. De strategie en het bijhorende actieplan moeten ook de grondslag vormen bij de afbakening van de prioriteiten voor EU-financiering voor justitie. De goedkeuring van het document verliep traag, aangezien een eerste ontwerp reeds klaar was in september 2013. In het najaar vond overleg plaats en de strategie en het bijhorende actieplan zouden tegen april 2015 moeten zijn afgerond.

Uit de ervaring blijkt dat een dergelijke strategie baat heeft bij een brede inbreng en betrokkenheid van de belangrijkste actoren. De Hoge Raad voor de Magistratuur schijnt evenwel voornamelijk aan verschillende projecten tegelijkertijd te hebben gewerkt.

Begroting en personeelszaken

Hoewel de overheidsfinanciën onder druk staan, is de minister van Justitie erin geslaagd de middelen voor justitie aanzienlijk te verhogen om de hervormingen te bevorderen. In 2014 zijn de budgettaire middelen met 4 % gestegen en de voor 2015 geplande begroting voorziet opnieuw in een toename. Hiermee konden de nieuwe posten in de rechtbanken en parketten worden gefinancierd, inclusief 200 nieuwe hulpposten voor de rechtbanken en parketten. Voor het invullen van deze nieuwe posten hebben de nationale school voor griffiers, het nationale instituut voor de magistratuur en de Hoge Raad voor de Magistratuur de opleidingen en de vergelijkende onderzoeken georganiseerd. De vacatures waren snel ingevuld. Voor de toekomst is er nood aan meer griffiers, modernisering van de IT-uitrusting en renovatie van de gerechtsgebouwen, alsook steun voor essentiële instellingen zoals de justitiële inspectie en de nationale school voor griffiers. Verwacht wordt dat EU-financiering een belangrijke rol zal vervullen bij de ondersteuning van specifieke projecten die aan de hervorming zijn gerelateerd.

Efficiëntie van de rechtsgang

De werkdruk is een hardnekkig probleem bij justitie. Het heeft gevolgen voor de kwaliteit van de rechterlijke beslissingen en de gebruiksvriendelijkheid van het justitiële stelsel. Het ministerie van Justitie en de Hoge Raad voor de Magistratuur hebben een aantal wetgevingsvoorstellen gedaan om het vraagstuk van de werkdruk aan te pakken. Het probleem van het dubbel werk bij de handhaving van rechterlijke beslissingen werd aangepakt met een wet die in oktober 2014 snel door het parlement werd goedgekeurd. Naar verwachting zou deze maatregel ervoor gezorgd hebben dat de burgerlijke rechtbanken van ongeveer 300 000 zaken werden ontlast. Het bleek veel moeilijker te zijn om een consensus tot stand te brengen met betrekking tot de sluiting van kleine rechtbanken. Een wet die moet zorgen voor meer soepelheid bij de taakverdeling onder rechters en griffiers is vastgelopen. Om vooruitgang te kunnen boeken, zijn creatieve oplossingen, zoals rondreizende rechtbanken of het doorbreken van het parallellisme tussen rechtbanken en parketten, voorgesteld.

In mei heeft de Hoge Raad voor de Magistratuur een werkgroep opgericht die moet bepalen hoe de prestaties van alle rechtbanken kunnen worden gemeten, geanalyseerd en verbeterd. Dit lijkt een waardevolle maatregel te zijn waarbij instrumenten worden ter beschikking gesteld om de prestaties van het justitiële stelsel te beheren, met name in het kader van de overkoepelende justitiële strategie. Het zou nuttig zijn om ook na te gaan met welke follow-up het gerechtelijke apparaat de handhaving van rechterlijke beslissingen verzekert.

De Hoge Raad voor de Magistratuur blijft fouten bij de beroepsuitoefening en disciplinaire inbreuken van magistraten bestraffen. De justitiële inspectie heeft bewezen de belangrijkste instantie te zijn voor onderzoek van disciplinaire inbreuken. Ten opzichte van 2013 is het

aantal tuchtmaatregelen in 2014 gestegen, waarbij het besluitvormingsproces ook sneller verliep.

Uit verscheidene opiniepeilingen bleek dat het vertrouwen van het publiek in het gerecht in Roemenië is gestegen, en met name in de instellingen die belast zijn met de vervolging van corruptie op hoog niveau²⁷. Hieruit blijkt duidelijk dat er vorderingen zijn gemaakt, maar deze vooruitgang leidt ook tot hogere verwachtingen. Advocaten, ondernemers en ngo's maken nog steeds melding van moeilijkheden in hun betrekkingen met de rechtbanken.

Consistentie van de jurisprudentie

Een ander essentieel onderdeel van de hervorming van het justitiële stelsel is de consistentie van de jurisprudentie. Het Hoge Hof van Cassatie en Justitie heeft vaker prejudiciële beslissingen genomen en beroep in het belang van de wet aangetekend om de jurisprudentie te uniformiseren. Voorts heeft het Hoge Hof van Cassatie en Justitie gestreefd naar maatregelen om de verspreiding van rechterlijke uitspraken te bevorderen. Soortelijke praktische maatregelen zijn ook genomen door het openbaar ministerie en de gerechtelijke autoriteiten. Thematische inspecties door de justitiële inspectie dragen ook bij tot een consistente rechtspraktijk.

Ondanks deze inspanningen blijven er ettelijke belemmeringen om consistentie tot stand te brengen. Het lijkt nog steeds niet duidelijk te zijn dat er een verantwoordingsplicht geldt voor de magistratuur bij beslissingen om af te wijken van de gevestigde praktijk of vaste rechtspraak: de Hoge Raad voor de Magistratuur diende de aandacht erop te vestigen dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht geen rechtvaardiging kan zijn voor een niet-uniforme praktijk. Daarnaast is er de verantwoordelijkheid van de overheidsdiensten om arresten te aanvaarden die betrekking hebben op aangelegenheden die zich herhaaldelijk hebben voorgedaan. Dit zou het aantal rechtszaken beperken en de rechtszekerheid versterken door uiteenlopende uitspraken over identieke kwesties te voorkomen.

Met betrekking tot de bekendmaking van rechterlijke uitspraken is er vooruitgang geboekt. Het ministerie van Justitie heeft een project voltooid (gefinancierd met EU-middelen) van een portaal met een consolidatie van de bestaande wetgeving²⁸. Het Hoge Hof van Cassatie en Justitie beschikt over een indrukwekkende website. De Hoge Raad voor de Magistratuur heeft ook een partnerschap ondertekend voor de organisatie van de bekendmaking van jurisprudentie, dat in augustus 2015 van start zal gaan.

²⁷ Zie het technisch verslag, punt 1.4.8.

²⁸ De database biedt op een gebruiksvriendelijke manier vrije toegang tot de Roemeense wetgeving sinds 1989.

2.3. Integriteitsbewaking

Het nationale agentschap voor integriteitsbewaking en de nationale raad voor integriteitsbewaking

Het nationale agentschap voor integriteitsbewaking heeft ook in 2014 een groot aantal gevallen behandeld²⁹. Een groot percentage (70%) van de besluiten van het nationale agentschap voor integriteitsbewaking in verband met onverenigbaarheden en belangenconflicten wordt voor de rechtbank aangevochten, maar ongeveer 90% van deze gevallen wordt door de rechtbanken in beroep bevestigd. De jurisprudentie van het nationale agentschap voor integriteitsbewaking wordt tevens bevestigd zowel door het Grondwettelijk Hof als door het Hoge Hof van Cassatie en Justitie. Het nationale agentschap voor integriteitsbewaking handelt bijgevolg klaarblijkelijk op een juridisch gezien gezonde basis. In 2014 heeft het Hoge Hof van Cassatie en Justitie ondanks andere drukke werkzaamheden tevens geholpen om gevallen van onverenigbaarheden met spoed te helpen oplossen. Dit heeft bijgedragen aan grotere zekerheid en een meer ontradend effect van de integriteitswetgeving.

Hoewel de grens tussen onafhankelijkheid van het gerecht en inconsistentie van de rechtspraak moeilijk te trekken is, waren er dit jaar ettelijke voorbeelden van tegenstrijdige besluiten van verschillende rechtbanken (zelfs op het niveau van het hof van beroep) met uiteenlopende interpretaties. Dit omvatte zelfs interpretaties die verschilden van die van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie³⁰.

De follow-up van de besluiten van het nationale agentschap voor integriteitsbewaking lijkt te verbeteren. Toch zijn er nog steeds gevallen van gebrekkige tenuitvoerlegging waarbij het nationale agentschap voor integriteitsbewaking het dossier heeft moeten overmaken aan het gerecht (het niet toepassen van een definitief besluit is namelijk een misdrijf) of boeten heeft moeten opleggen³¹. Dit lijkt te wijzen op een beperkt algemeen begrip van de onverenigbaarheidsregels als een manier om belangenconflicten te voorkomen, ter illustratie daarvan het grote aantal van verkozen ambtenaren met onverenigbaarheden³². Net als de rechtspraak tot een versterkt bewustzijn leidt dat onverenigbaarheidsbesluiten ook moeten worden goedgekeurd, kunnen daarnaast andere maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de regels goed bekend zijn.

Vanuit het oogpunt van het personeelsbestand en de begroting is de situatie van het nationale agentschap voor integriteitsbewaking in 2014 stabiel geweest. Het nationale agentschap voor

²⁹ Technisch verslag, punt 2.1.3. 638 gevallen werden gemeld bij het nationale agentschap voor integriteitsbewaking en 541 gevallen werden ambtshalve ingeleid. In 2014 heeft het nationale agentschap voor integriteitsbewaking 514 verslagen afgerond. Vergeleken met 2013 is er een stijging van gevallen van belangenconflicten en niet-verantwoorde vermogens, en een daling van gevallen van onverenigbaarheden.

³⁰ Een van de kandidaten voor de Europese verkiezingen van mei 2014 had het voorwerp uitgemaakt van een onverenigbaarheidsbesluit. Zijn verkiesbaarheid werd door het nationale agentschap voor integriteitsbewaking betwist, maar het hof van beroep besloot dat de betrokkene zich toch kandidaat mocht stellen (hoewel het hier een kwestie betrof waarover het Hoge Hof van Cassatie en Justitie eerder al had gevonnist). Het hof van beroep verwees de zaak niet door naar het Hoge Hof van Cassatie en Justitie, zodat dit Hof zijn eigen interpretatie van deze kwestie niet opnieuw kon bevestigen.

³¹ Bijvoorbeeld moest het nationale agentschap voor integriteitsbewaking een aantal leden van een gemeenteraad beboeten tot zij uiteindelijk een besluit van het agentschap inzake een belangenconflict ten aanzien van een van hun collega's toepasten en de betrokkene uit zijn ambt ontzetten. Het nationale agentschap voor integriteitsbewaking moest zelfs dergelijke stappen overwegen ten aanzien van een parlementair comité.

³² Zie technisch verslag, punt 2.1. Het nationale agentschap voor integriteitsbewaking stelde in 2014 294 gevallen van onverenigbaarheid vast, waarvan 70% verkozen mandatarissen betrof.

integriteitsbewaking beschikt over de middelen om in 2015 een belangrijk nieuw project aan te vatten. Het IT-systeem "Prevent" voor voorafgaande controle op belangenconflicten bij openbare aanbestedingen zal medio 2015 volledig ten uitvoer zijn gelegd en moet belangrijke voordelen opleveren om belangenconflicten van meet af aan te voorkomen. Het systeem zal aanbestedingen bestrijken zowel met EU- als met nationale middelen. De noodzakelijke uitvoeringsbepalingen moeten in het voorjaar van 2015 na overleg worden goedgekeurd.

De nationale integriteitsraad heeft zijn rol als toezichtsorgaan verder vervuld, en is indien dat nodig was met name publiek tussengekomen, alsook vóór het parlement³³. Het mandaat van de huidige nationale integriteitsraad liep in november 2014 af. Aanvankelijk was het proces voor de aanwijzing van een nieuwe nationale integriteitsraad nogal controversieel, omdat in een eerste fase ook kandidaten werden aangewezen tegen wie een onderzoek van het nationale agentschap voor integriteitsbewaking liep, waardoor twijfels rezen over het engagement van de autoriteiten om de integriteitsorganen te ruggesteunen en de indruk ontstond dat het oogmerk van de integriteitsbewaking niet goed werd begrepen.

Het integriteitskader: Parlement

De stabiliteit van het wettelijke kader inzake integriteitsbewaking blijft een problematische kwestie. In het parlement zijn pogingen ondernomen om bepaalde elementen van het rechtskader te wijzigen. Hoewel geen van deze voorstellen tot wet werd, was er geen aanwijzing dat de implicaties van onverenigbaarheden of corruptierisico's op voorhand waren geëvalueerd, en er heeft ook geen overleg met het nationale agentschap voor integriteitsbewaking plaatsgevonden³⁴. Een kritiek punt zijn de regels inzake onverenigbaarheden voor lokaal verkozen autoriteiten, zoals burgemeesters, gezien de sleutelrol van deze laatste bij openbare aanbestedingen. Hoewel het opmerkelijk is dat de parlementaire stemming van december 2013 niet werd herhaald³⁵, blijft toch sterk de indruk achter dat er in het parlement geen overeenstemming is over een strenge integriteitswetgeving.

Een eerder plan om alle regels inzake integriteitsbewaking te codificeren, hetgeen de coherentie en duidelijkheid ten goede zou zijn gekomen, is opgeschort, omdat de vrees bestond dat het wetgevende proces de bestaande regels zou doen verwateren. Dit is een gemiste kans om alle onduidelijkheid in de regelgeving weg te werken. Het zal ook van belang zijn om de vonnissen van het Grondwettelijk Hof van 2014 in wetgeving om te zetten en zo de grondwettelijkheid van de bepalingen inzake onverenigbaarheden te bevestigen³⁶.

De vervolgcontrole door het parlement van de besluiten van het nationale agentschap voor integriteitsbewaking (indien door de rechtbank bevestigd) blijft inconsistent, ondanks de verwachting dat de hervormingen grotere regelmaat zouden bewerkstelligen. In één ophefmakend geval werd pas een oplossing gevonden na het ontslag van een senator. In een ander geval had de Kamer vele maanden nodig om tot een besluit te komen, ondanks het feit dat volgens de huidige regelgeving de naleving van een finaal vonnis van een rechtbank

³³ Bijvoorbeeld om de onafhankelijkheid van het nationale agentschap voor integriteitsbewaking ten aanzien van de senaat te garanderen:
<http://www.integritate.eu/Communicate.aspx?Action=1&Year=2014&Month=5&NewsId=1578¤tPage=3&M=NewsV2&PID=20>.

³⁴ Bijvoorbeeld de manier waarop het wetgevingsvoorstel tot wijziging van Wet nr. 51/2006 inzake gemeenschapdiensten of zaken van algemeen belang werd ingediend.

³⁵ Meer bepaald zouden de wijzigingen van de strafwet die in december 2013 door het parlement werden goedgekeurd, en die door het Grondwettelijk Hof in januari 2014 ongrondwettelijk werden verklaard, de doeltreffendheid van het integriteitskader hebben ondermijnd.

³⁶ Met name over de kwestie van "hetzelfde openbare ambt", zie technisch verslag, punt 1.1.1.

automatisch is geworden³⁷. Een nieuw geval van een afgevaardigde met onverenigbaarheden is thans in behandeling voor het parlement.

2.4 Corruptiebestrijding

Corruptie op hoog niveau aanpakken

In recente verslagen over het samenwerkings- en toetsingsmechanisme³⁸ is gewezen op een steeds betere staat van dienst wat betreft de effectieve bestrijding van ophefmakende corruptiezaken, een trend die werd bevestigd in 2014. Dit is zowel het geval op het niveau van de gerechtelijke vervolging door het nationale directoraat voor corruptiebestrijding³⁹ als op het rechterlijke niveau door het Hoge Hof van Cassatie en Justitie⁴⁰. Dit wijst er ook op dat er een belangrijk probleem blijft bestaan^{41 42}.

De werkzaamheden van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding bestreken in 2014 een breed spectrum van corruptiegevallen op hoog niveau, in alle soorten openbare ambten en met betrekking tot openbare figuren van diverse politieke partijen. De inbeschuldigingstellingen en lopende onderzoeken betroffen huidige en voormalige ministers, parlementsleden, burgemeesters, rechters en aanklagers.

De gevallen die voor het Hoge Hof van Cassatie en Justitie kwamen, omvatten veroordelingen in laatste instantie van een voormalige eerste minister, voormalige ministers, parlementsleden, burgemeesters en magistraten. Er waren ook andere belangrijke gevallen, betreffende invloedrijke figuren uit het bedrijfsleven, die op het niveau van het hof van beroep werden afgesloten. Toch wordt in de meeste gevallen het vonnis in corruptiezaken opgeschort (hoewel dit in mindere mate het geval is op het niveau van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie).

Voor het grootste deel van 2014 kon het nationale directoraat voor corruptiebestrijding weinig succes boeken met verzoeken aan het parlement om de onschendbaarheid van afgevaardigden op te heffen, ten einde een onderzoek te kunnen openen en maatregelen van preventieve hechtenis te treffen. Tegen het eind van 2014 schijnt deze trend te zijn gekeerd, toen het parlement de onschendbaarheid ophief van diverse afgevaardigden tegen wie in een grote corruptiezaak door het nationale directoraat voor corruptiebestrijding een onderzoek was ingesteld. De reactie van het parlement op verzoeken van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding lijkt arbitrair en zonder objectieve criteria. Daarentegen werden alle verzoeken tot opheffing van onschendbaarheid van ministers, die aan de president van Roemenië waren gericht, ingewilligd⁴³. Er zijn echter geen duidelijke regels vastgesteld voor het opvolgen van de aanbeveling van het samenwerkings- en toetsingsmechanisme voor een

³⁷ Het besluit kwam ongeveer zes maanden na het vonnis door het Grondwettelijk Hof, en ongeveer twee jaar na het vonnis van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie.

³⁸ COM(2014) 37 definitief, blz. 9.

³⁹ Technisch verslag, punt 3.2.3. In 2014 heeft het nationale directoraat voor corruptiebestrijding 4 987 nieuwe gevallen geregistreerd, hetgeen een zeer scherpe stijging is tegenover 2013. 246 gevallen kwamen voor de rechtbank, betreffende 1 167 verdachten, waarvan er 47 in staat van beschuldiging werden gesteld met strafvermindering in ruil voor een schuldbekenenis.

⁴⁰ Technisch verslag, punt 3.1. Tussen 1 januari en 31 december 2014 heeft de strafkamer in eerste instantie 12 corruptiezaken op hoog niveau afgehandeld, in laatste instantie hebben de colleges van 5 rechters 13 corruptiezaken op hoog niveau afgehandeld.

⁴¹ Zoals ook blijkt uit perceptie-onderzoek, zoals de Flash Eurobarometer 406, vindt negen op de tien respondenten in Roemenië (91%) dat corruptie een groot probleem is (cijfer stabiel sinds 2012).

⁴² Dit wordt ook erkend in de landenspecifieke aanbevelingen voor Roemenië van de Raad in 2014 (2014/C 247/21) en in het corruptiebestrijdingsverslag (COM(2014) 38 definitief).

⁴³ Ministers of ex-ministers die niet tegelijk ook parlementsleden zijn.

spoedige toepassing van de grondwettelijke regels inzake de schorsing van ministers na een inbeschuldigingstelling en van parlementsleden jegens wie een negatief vonnis is gevelde in een integriteits- of corruptiezaak⁴⁴. Het feit dat ministers in hun ambt blijven na een strafrechtelijke inbeschuldigingstelling en parlementsleden ook na een definitief vonnis in corruptiezaken gewoon aanblijven, wijst erop dat er een breder attitudeprobleem is in de Roemeense politiek wat betreft corruptie.

De afwijzing van de amnestiewet door het parlement in november 2014 is een positief signaal, aangezien een dergelijke wet effectief individuen die voor corruptie zijn veroordeeld, zou vrijpleiten. Toch wijst het feit dat niet langer dan een week na deze stemming een nieuw wetsvoorstel inzake collectieve amnestie in het parlement werd gelanceerd, erop dat het debat nog niet gesloten is.

De toegenomen activiteit heeft ook betrekking op corruptiegevallen binnen de magistratuur, die als een bijzonder ondermijnende vorm van corruptie worden erkend⁴⁵. Volgens het nationale directoraat voor corruptiebestrijding weerspiegelt dit hoge cijfer niet een toename van de corruptie binnen de magistratuur (hoewel de schaal van het fenomeen wel een punt van zorg is), maar eerder een stijging van het aantal meldingen van het publiek⁴⁶. Dergelijke zaken zijn complex en er is binnen het nationale directoraat voor corruptiebestrijding een nieuwe eenheid opgericht voor deze kwesties.

Corruptie aanpakken op alle niveaus

In de afgelopen jaren is het problematisch gebleken in de verslagen over het samenwerkings- en toetsingsmechanisme een degelijke vooruitgang uit te maken om corruptiegevallen in de maatschappij in het algemeen aan te pakken. Toch waren er in 2014 enkele tekenen van vooruitgang. Het openbaar ministerie heeft een aantal concrete stappen gezet om de resultaten van de gerechtelijke vervolging op dit vlak te verbeteren⁴⁷. Het directoraat-generaal Corruptiebestrijding heeft zowel ter ondersteuning van de gerechtelijke vervolging (nationaal directoraat voor corruptiebestrijding en openbare aanklager) alsook in zijn hoedanigheid van intern corruptiebestrijdingsorgaan binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken verder een belangrijke rol gespeeld, hoewel plannen om zijn bevoegdheden uit te breiden tot andere ministeries op een dood spoor schijnen te zitten. Het aantal vonnissen in corruptiezaken is echter in 2014 teruggelopen, en het feit dat 80% van alle veroordeelden een voorwaardelijke straf krijgt, blijft een hoge proportie.

De nationale corruptiebestrijdingsstrategie 2012-2015⁴⁸ is een belangrijke referentie geworden voor het openbare bestuur. De tweede evaluatieronde, gebaseerd op collegiale toetsing, vond in 2014 plaats op het niveau van de lokale overheden. Het concept is gebaseerd op praktijken van de GRECO (Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa) en de OESO. De instellingen die meedoen aan de nationale corruptiebestrijdingsstrategie, verbinden zich ertoe een reeks van 13 juridisch bindende preventieve maatregelen toe te passen en onderwerpen zich aan collegiale toetsing. Deze werkzaamheden worden eveneens gesteund door concrete preventieve projecten door ngo's met EU-financiering (met name in het ministerie van Volksgezondheid en het ministerie van Regionale Ontwikkeling). Hoewel

⁴⁴ COM(2013) 47 definitief, blz.7.

⁴⁵ In 2014 werden 23 rechters (onder wie 4 rechters van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie), 6 hoofdaanklagers en 6 aanklagers voor corruptie in staat van beschuldiging gesteld.

⁴⁶ Dit wijst op een meer algemene trend van groter vertrouwen van het publiek in het nationale directoraat voor corruptiebestrijding en in het gerecht in het algemeen.

⁴⁷ Technisch verslag, punt 4.1.

⁴⁸ <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=T3mlRnW1IsY%3D&tabid=2102>.

deze inspanningen fragmentarisch blijven en het moeilijk is vaste voet te krijgen in besturen met beperkte financiële middelen, zijn er toch een aantal opmerkelijke succesverhalen.

Risico-evaluatie en interne controles zijn essentiële elementen voor de actie. Enkele recente zaken van omkoping in ernstige gevallen hadden eerder ontdekt kunnen worden door een zorgvuldig onderzoek van de dossiers, maar zij werden uiteindelijk door een klokkenluider aan het licht gebracht⁴⁹. In een tijd dat de overheidsuitgaven onder grote druk staan, zou men verwachten dat financieel belangrijke inkomsten- en uitgavenaspecten bijzonder in het oog worden gehouden. Er kunnen ook lessen worden getrokken met betrekking tot wie vermogensverklaringen moet afleggen, en hoe daarop controle kan worden uitgeoefend.

Wat betreft de terugvordering van activa, en meer bepaald de invordering van schadevergoeding, hebben de Roemeense autoriteiten erkend dat het systeem moet worden verbeterd. Hoewel een van de problemen op dit vlak de noodzaak is de inzameling van gegevens te verbeteren, wordt het terugvorderingspercentage door het nationale agentschap voor belastingbeheer bij de tenuitvoerlegging van rechterlijke vonnissen slechts geraamd op 5-15% van de activa waarover een vonnis is geveld. Dit vermindert het ontradende karakter van de sancties en impliceert het definitieve verlies voor de benadeelde partij (bij corruptie is dat in vele gevallen de overheid); het is ook een verder voorbeeld van de slechte uitvoering van rechterlijke besluiten. Het besluit van het ministerie van Justitie om een nieuw agentschap op te richten voor het beheer van in beslag genomen activa biedt kansen op verbetering.

Openbare aanbestedingsprocedures, speciaal op lokaal niveau, blijven gevoelig voor corruptie en belangenconflicten; een feit dat door de Roemeense integriteitsbewakings- en rechtshandavingsinstanties algemeen wordt erkend. Dit heeft gevolgen gehad voor de absorptie van EU-middelen. Het is echter ook zo dat hier vele andere factoren meespelen, zoals de bestuurlijke capaciteit van aanbestedende overheidsdiensten, het gebrek aan stabiliteit en de fragmentering van het wettelijke kader, en de kwaliteit van de concurrentie op het gebied van openbare aanbestedingen. Een vernieuwde structurele dialoog tussen de Commissie en Roemenië in de context van de tenuitvoerlegging van de nieuwe richtsnoeren voor openbare aanbestedingen, en van de ex-antevoorwaarden voor de Europese structuur- en investeringsfondsen, zou moeten helpen tekortkomingen vast te stellen, met inbegrip van risicogebieden voor corruptie en belangenconflicten. De voorafgaande controle van openbare aanbestedingen door het nationale agentschap voor integriteitsbewaking lijkt een stap in de goede richting te zijn, maar moet worden vergezeld van andere maatregelen om de mogelijkheden van belangenconflicten, favoritisme, fraude en corruptie bij openbare aanbestedingen zoveel mogelijk te beperken.

3. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

In het verslag van de Commissie over het samenwerkings- en toetsingsmechanisme van 2014 werden een aantal gebieden opgesomd waar vooruitgang was geboekt; sommige daarvan vertoonden tekenen van duurzaamheid. Dit proces is in het voorbije jaar voortgezet. De maatregelen die zijn getroffen door de toonaangevende rechtshandavings- en integriteitsbewakingsinstanties om corruptie op hoog niveau aan te pakken, hebben een aanzienlijke stootkracht aangehouden en daarmee bij het Roemeense publiek voor een groter vertrouwen gezorgd in het gerecht in het algemeen, en de bestrijding van corruptie in het bijzonder. Deze tendens werd gesteund door een groter professionalisme in het gerecht in het

⁴⁹ Een voorbeeld is een omkopingszaak in verband met invaliditeitsuitkeringen, waarbij de schaal van de uitkeringen in de betrokken gemeente onevenredig hoog was tegenover het bevolkingsaantal.

algemeen, met inbegrip van de wil om de onafhankelijkheid van het gerecht op een meer consistente manier te verdedigen en een pro-actievere aanpak aan te houden voor de consistentie van de rechtspraak. Thans bestaat de mogelijkheid deze vooruitgang te testen op bijzonder gevoelige momenten, meer bepaald naar aanleiding van belangrijke benoemingen.

Tegelijkertijd blijft sterk het gevoel aanwezig dat deze vooruitgang geconsolideerd moet worden en verder moet worden verzekerd. Hoewel de regering en het gerecht blijk hebben gegeven van productieve en pragmatische samenwerking bij de tenuitvoerlegging van de wetgeving, blijven na een jaar toch nog talrijke juridische kwesties onopgelost. Er blijft verbazend grote inconsistentie bestaan in sommige uitspraken van het gerecht, hetgeen steeds een reden tot zorg is. De besluiten van het parlement om verkozenen door de openbare aanklager al dan niet als normale burgers te laten behandelen, lijken nog steeds niet te worden genomen op grond van objectieve criteria en volgens een betrouwbaar tijds kader. Het parlement heeft in een aantal gevallen ook geweigerd definitieve besluiten van rechtbanken of van het Grondwettelijk Hof toe te passen, hetgeen ook een wijdverbreid probleem is. Hoewel op regeeringsniveau geleidelijk aan meer en meer erkend wordt dat de algemene corruptie moet worden aangepakt, vereist de schaal van het probleem een meer systematische aanpak.

De Commissie is verheugd over de constructieve samenwerking met de Roemeense autoriteiten het afgelopen jaar. De consensus inzake de hervormingen en het vertrouwen dat de vooruitgang stilaan vaste grond krijgt, gaan in stijgende lijn en deze tendens moet worden aangehouden. De Commissie kijkt ernaar uit verder nauw samen te werken met Roemenië om de doelstellingen van het samenwerkings- en toetsingsmechanisme te verzekeren.

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

1. De onafhankelijkheid van het gerecht

- Verzekeren dat de benoeming van een nieuwe hoofdaanklager van de Directie onderzoek naar georganiseerde misdaad en terrorisme (DIICOT) overeenkomstig een transparante en op verdiensten gebaseerde procedure geschiedt;
- zorgen voor een algemene herziening van de benoemingsprocedures voor belangrijke posten in de magistratuur, zodat tegen december 2015 duidelijke en degelijke procedures zijn ingevoerd, op basis van de procedures die gangbaar zijn voor de benoeming van de voorzitter van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie;
- verzekeren dat de gedragscode voor parlementsleden duidelijke bepalingen omvat zodat de parlementsleden en het parlementaire proces de onafhankelijkheid van het gerecht respecteren;
- bij de discussies over de grondwet de onafhankelijkheid van het gerecht handhaven en zijn rol bij controles en de scheiding der machten.

2. Gerechtelijke hervorming

- Zo spoedig mogelijk de nodige aanpassingen doorvoeren aan de strafwet in overleg met de Hoge Raad voor de Magistratuur, het Hoge Hof van Cassatie en Justitie en de openbare aanklager; een stabiel kader verzekeren dat niet steeds weer moet worden aangepast;
- een operationeel actieplan voorbereiden om de strategie voor de hervorming van het gerecht toe te passen, met duidelijke termijnen en met eigen verantwoordelijkheid voor zowel het ministerie van Justitie als de Hoge Raad voor de Magistratuur, en na alle belanghebbenden in de gelegenheid te hebben gesteld hun bijdrage te leveren; zorgen dat het beheer van het gerecht beschikt over betere informatie-instrumenten over de werking van het rechtssysteem (statistische instrumenten, beheer van zaken, enquêtes bij

gebruikers en personeel) om de besluitvorming te baseren op betere informatie en de vooruitgang aan te tonen;

- pragmatische oplossingen zoeken om de toegang tot het gerecht te blijven garanderen zonder de veelheid van kleine rechtbanken te handhaven;
- de vonnissen van rechtbanken op alle niveaus beter volgen om ervoor te zorgen dat alle uitspraken en financiële straffen degelijk worden uitgevoerd.

3. Integriteit

- Opnieuw nagaan hoe besluiten van rechtbanken die een schorsing van parlementsleden impliceren, automatisch door het parlement kunnen worden toegepast;
- voorafgaande controle toepassen door het nationale agentschap voor integriteitsbewaking van belangenconflicten bij openbare aanbestedingen; nauwer contact verzekeren tussen de openbare aanklager en het nationale agentschap voor integriteitsbewaking zodat mogelijke misdrijven die verband houden met door het agentschap behandelde zaken, aan het licht komen;
- nagaan hoe de algemene aanvaarding en doeltreffende uitvoering van de onverenigbaarheidsregels en het voorkomen van onverenigbaarheden kunnen worden verbeterd.

4. Corruptiebestrijding

- Verbeteren van het verzamelen van statistieken inzake doeltreffende terugvordering van activa en verzekeren dat het nieuwe agentschap het beheer van de bevroren activa kan verbeteren en samenwerken met het nationale agentschap voor belastingbeheer voor een doeltreffender terugvorderingspercentage; andere onderdelen van de openbare diensten duidelijk verantwoordelijk stellen voor eventueel falen op dit punt;
- preventieve en repressieve maatregelen opvoeren tegen belangenconflicten, favoritisme, fraude en corruptie bij openbare aanbestedingen, alsook speciale aandacht voor essentiële gebieden, zoals het gerecht;
- gebruik maken van de nationale corruptiebestrijdingsstrategie om corruptiegevoelige gebieden beter te identificeren en educatieve en preventieve maatregelen te ontwerpen, met steun van ngo's en EU-financiering;
- de strijd tegen corruptie op laag niveau blijven opvoeren, zowel via preventie als via ontradende maatregelen.