



Brussel, 30.1.2013
COM(2013) 47 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

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

In juli 2012 heeft de Commissie verslag uitgebracht over de vooruitgang van Roemenië sinds 2007 in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing¹. In het verslag wordt nagegaan hoe duurzaam en onomkeerbaar de doorgevoerde hervormingen zijn. Aangezien het verslag werd uitgebracht op het ogenblik dat grote vragen werden gesteld over de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van justitie in Roemenië, bevat het ook specifieke aanbevelingen om het respect voor deze fundamentele beginselen te herstellen. Er werd eveneens besloten om na zes maanden opnieuw verslag uit te brengen, toegespitst op de aanbevelingen van de Commissie op dit gebied.

De afgelopen zes maanden beheersten de recente verkiezingen de toestand in Roemenië. Volgens de Commissie is de benoeming van de nieuwe regering na de verkiezingen een uitgelezen kans om de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van justitie te doen eerbiedigen en te zorgen voor stabiliteit. Loyale samenwerking tussen instellingen en een stabiele scheiding der machten zijn de onontbeerlijke hoekstenen om vooruitgang te kunnen boeken met de hervorming van het justitiële stelsel en de strijd tegen corruptie.

In dit verslag wordt de balans opgemaakt van de specifieke aanbevelingen van de Commissie op het vlak van de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van justitie. Er wordt ook verslag uitgebracht over de doelstellingen in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing op andere vlakken van de justitiële hervorming en de bestrijding van corruptie.

1. Eerbiediging van de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van justitie

De Commissie heeft tien specifieke aanbevelingen gegeven om de problemen betreffende de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van justitie te helpen oplossen. De Roemeense regering heeft tegenover de Commissie bevestigd deze aanbevelingen te zullen uitvoeren². De Commissie heeft de vooruitgang op deze vlakken nauwlettend in de gaten gehouden, in het licht van de ijkpunten die in het mechanisme voor samenwerking en toetsing zijn bepaald.

Uit de beoordeling blijkt dat Roemenië uitvoering heeft gegeven aan een aantal aanbevelingen van de Commissie inzake het herstel van de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van justitie. De Grondwet en de uitspraken en rol van het grondwettelijk hof zijn weliswaar gerespecteerd, maar de verbintenissen over de onafhankelijkheid van justitie en de respons op integriteitsonderzoeken, zijn niet naar behoren nagekomen. De aanstellingen van een nieuwe procureur-generaal en van de nationale directie voor corruptiebestrijding zijn nog niet voltooid.

De constitutionele orde van Roemenië

Een van de zaken waar de Commissie in juli veel belang aan hechtte, was de stabiliteit van de constitutionele orde.

¹ COM(2012) 410 final. De Raad Algemene Zaken heeft in september de analyses en aanbevelingen ervan bekrachtigd in zijn conclusies.

² Brieven van 16 en 17 juli 2012.

Hier is de rol van het grondwettelijk hof van groot belang. De bevoegdheid om de grondwettelijkheid van de beslissingen van het parlement te toetsen, is als gevolg van vonnissen van het grondwettelijk hof opnieuw toegekend aan het grondwettelijk hof, zodat noodverordening nr. 38 de facto niet wordt toegepast³. Met de intrekking van noodverordening nr. 41/2012 werden de uitspraken van het grondwettelijk hof over het quorum voor een referendum opnieuw geëerbiedigd. Dat de definitieve uitspraak van het grondwettelijk hof over de geldigheid van het referendum van 29 juli⁴ werd geëerbiedigd, toonde duidelijk aan dat de grondwettelijke normen niet langer in twijfel worden getrokken.

Er was ook bezorgdheid over het gebruik van noodverordeningen, en de commissie van Venetië van de Raad van Europa deelde die bezorgdheid⁵. Dat er begin juli van deze mogelijkheid gebruik werd gemaakt, voedde de bezorgdheid over het omzeilen van de grondwettelijke normen. De Roemeense regering verbond zich ertoe noodverordeningen alleen nog te gebruiken in de situaties als bepaald in de grondwet, en uitsluitend in noodgevallen. De jongste maanden is er minder reden tot bezorgdheid geweest, en met de start van een nieuw parlement met een duidelijke meerderheid zou moeten vaststaan dat de gewone wetgevingsprocedures de juiste manier zijn om wetgevend op te treden.

De Commissie neemt er akte van dat alle handelingen, ook de beslissingen van het grondwettelijk hof, blijkbaar tijdig in het Publicatieblad zijn verschenen.

Het parlement wees in januari 2013 de nieuwe ombudsman aan. De ombudsman kreeg de steun van de meerderheid, maar niet van de oppositie, zodat het erg belangrijk zal zijn dat hij in zijn acties aantoot boven de partijen te staan. De ombudsman speelt ook een belangrijke rol bij de bescherming van de controlemechanismen in het systeem, in het bijzonder inzake het beheren van de bevoegdheden van de uitvoerende macht om wetgevend op te treden bij verordening.

Samengevat hebben de Grondwet en het grondwettelijk hof, zoals aanbevolen door de Commissie, opnieuw de plaats gekregen die hen toekomt. De president, de nieuwe regering en het parlement moeten absoluut zorgen voor een stabiele constitutionele orde en alle politieke partijen moeten streven naar een minder gepolariseerd politiek stelsel.

In de aanloop naar de verkiezingen is er gesproken over een mogelijke wijziging aan de grondwet. In ieder geval moeten bij de constitutionele hervorming steeds de fundamentele waarden als respect voor de rechtsstaat en de scheiding der machten worden geëerbiedigd. Dit

³ Noodverordening nr. 38/2012 is nog niet ingetrokken. Beslissingen van het grondwettelijk hof nr. 727 van 9 juli 2012 en nr. 738 van 19 september 2012 verklaren noodverordening nr. 38 echter ongrondwettelijk. Noodverordening nr. 38/2012 moet worden ingetrokken om gevolg te geven aan de uitspraak van het grondwettelijk hof.

⁴ Uitspraak nr. 6 van het grondwettelijk hof van 21 augustus 2012. Vervolgens goedkeuring door de Senaat op 19 september 2012 van de wet tot wijziging van noodverordening van de regering nr. 41 houdende wijziging van wet nr. 3/2000 betreffende de organisatie van het referendum.

⁵ De commissie van Venetië vond dat het excessief gebruik door de regering van noodverordeningen moet worden aangepakt. [http://www.venice.coe.int/webforms/docume.nts/CDL-AD\(2012\)026-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/docume.nts/CDL-AD(2012)026-e.aspx).

houdt in dat er eerbied moet zijn voor het grondwettelijk hof als hoeder van het overwicht van de Grondwet en voor de onafhankelijkheid en stabiliteit van de justitiële instellingen waaronder het openbaar ministerie. Het is ook van belang dat voor een open debat over mogelijke hervormingen de nodige tijd wordt genomen zodat een zo breed mogelijke consensus kan worden bereikt via de geijkte grondwettelijke procedure. Het is in deze context ook belangrijk dat de justitiële instellingen weten dat hun onafhankelijkheid gewaarborgd is en dat speculatie - en de daaruit volgende instabiliteit - wordt voorkomen.

Onafhankelijkheid van justitie

Een van de grootste problemen in de loop van de zomer was dat de justitiële instellingen duidelijk onder druk werden gezet en dat er te weinig respect was voor de onafhankelijkheid van justitie. Dit blijft problematisch. De Commissie ontving talloze rapporten over intimidatie van individuen in belangrijke justitiële instellingen en instanties voor corruptiebestrijding, met zelfs persoonlijke bedreigingen tegen rechters en hun families, en intimiderende mediacampagnes⁶.

Helaas is de aanbeveling van de Commissie niet volledig ten uitvoer gelegd. Aan de politiek gemotiveerde aanvallen tegen justitie is nog geen einde gekomen. Een belangrijk aspect daarbij is de aanvaarding van rechterlijke uitspraken, waarvoor de politieke klasse als geheel een consensus moet bereiken om niet langer rechterlijke uitspraken te minachten, de geloofwaardigheid van magistraten te ondermijnen en magistraten onder druk te zetten.

De Commissie wenst ook te wijzen op de rol die de media spelen. Er bestaan heel wat voorbeelden waarin de media justitie onder druk zetten, en twijfels over de doeltreffendheid van de Nationale Audiovisuele Raad als waakhond. Het lijkt noodzakelijk dat de bestaande regels worden herzien zodat de persvrijheid gepaard gaat met een goede bescherming van de instellingen en de fundamentele rechten van individuen en met doeltreffende verhaalmogelijkheden.

Een specifiek probleem was dat de Commissie vreesde dat eerdere rechterlijke uitspraken tijdens het waarnemend presidentschap afgelopen zomer zouden worden vernietigd via gratiebesluiten. Het waarnemend presidentschap leefde deze aanbeveling volledig na.

Een laatste aspect van de onafhankelijkheid van het justitiële apparaat is het engagement van de uitvoerende en wetgevende macht om bij de benoemingen op belangrijke posten in de justitiële instellingen voor kwaliteit te kiezen. De Commissie is van oordeel dat de vooruitgang die Roemenië boekt met de bestrijding van corruptie op hoog niveau, een van de belangrijkste verwezenlijkingen is in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. Onder de toekomstige leiding moet een efficiënte en onpartijdige vervolging behouden blijven. De Commissie vindt het essentieel dat het openbaar ministerie en de

⁶ De Commissie werd onder meer ingelicht over beschuldigingen dat rechters van het Constitutionele Hof onder druk werden gezet en geïntimideerd. Brief van voorzitter Barroso aan Roemeens eerste minister Victor Ponta van 10 augustus 2012: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-12-621_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-621_en.htm).

Nationale Directie voor corruptiebestrijding een nieuwe leiding krijgen die beschikt over de onafhankelijkheid, integriteit en professionaliteit die nodig is om het vertrouwen van de burgers te krijgen en goede resultaten te leveren.

In het verslag wordt de benoeming vermeld van een nieuwe procureur-generaal en een nieuwe hoofdaanklager voor de nationale directie voor corruptiebestrijding, waarvoor een open en doorzichtige procedure moet worden doorlopen en waarvoor kandidaten moeten worden gekozen met ervaring, integriteit en een goede staat van dienst inzake corruptiebestrijding. Oorspronkelijk werd in dit dossier overhaast gehandeld en had de magistratuur er geen vertrouwen in. De minister van Justitie heeft de termijnen dan verlengd en een aantal verbeteringen aangebracht in de procedure⁷, maar slechts een paar geïnteresseerden stelden zich kandidaat. De twee kandidaten die uit de procedure naar voren kwamen, kregen geen positief advies van de hoge raad voor de magistratuur en ook de president wees hen uiteindelijk af. De Commissie is van mening dat er genoeg hooggekwalificeerde kandidaten moeten deelnemen aan een open en doorzichtige procedure, met de steun van de hoge raad voor de magistratuur. Alleen dan kan de leiding het vertrouwen krijgen van het publiek.

Integriteit

Mensen in een machtspositie moeten integriteit hoog in het vaandel dragen. Als justitie vaststelt dat dit niet het geval is, getuigt het van weinig respect voor de rechtsstaat om de rechterlijke uitspraken niet in acht te nemen. In het verslag van juli vreesde de Commissie dat de regering noch het parlement dit beginsel volledig naleefden.

De verslagen⁸ die het nationaal agentschap voor integriteitsbewaking in november opstelde tegen ministers en hoge ambtenaren hebben niet geleid tot hun ontslag⁹. De nieuwe regering bevestigde dat zij corruptie wil aanpakken, maar tegen twee van de nieuwe ministers blijkt een strafrechtelijk onderzoek wegens corruptie te lopen. In haar aanbevelingen van juli verwachtte de Commissie dat ministers het voorbeeld geven op het vlak van integriteit, en hetzelfde mag worden verwacht wanneer zij van corruptie worden beschuldigd. Voor de geloofwaardigheid van een regering is het belangrijk dat het volk vertrouwen heeft in zijn ministers en dat die ministers bijvoorbeeld ontslag nemen als het agentschap een integriteitsonderzoek naar hen voert. De grondwettelijke vereisten, zoals de schorsing als minister wanneer een onderzoek loopt, moeten volledig worden uitgevoerd.

De geloofwaardigheid van het parlement zou baat hebben bij duidelijker procedures voor gevallen waarin onderzoek wordt gevoerd naar parlementsliden wegens integriteitsproblemen of beschuldigingen van corruptie. Men zou ervan moeten kunnen uitgaan dat het openbaar ministerie binnen de grondwettelijke regels op dezelfde manier kan werken als voor andere

⁷ Een aantal veranderingen werd doorgevoerd na besprekingen met de Europese Commissie en de hoge raad voor de magistratuur.

⁸ Verslagen van het nationaal agentschap voor integriteitsbewaking hebben onmiddellijke uitwerking tenzij zij binnen 15 dagen voor de rechtbank worden aangevochten. Slechts 5 % van de verslagen worden met succes aangevochten voor de rechtbank.

⁹ Geen van deze vier personen is lid van de nieuwe regering.

burgers. Duidelijk en automatisch optreden is de beste manier om de eerdere bezorgdheid over subjectief parlementair optreden weg te nemen.

In januari 2013 heeft het parlement amendementen goedgekeurd van het statuut van de parlementsleden, tot wijziging van de procedure voor de opheffing van de onschendbaarheid in gevallen waarin parlementsleden worden gezocht, gearresteerd of in hechtenis genomen en waarin voormalige ministers worden vervolgd. Er worden ook verdere stappen gepland, onder meer een gedragscode. Ook moet voor iedere fase van de procedure in het parlement nog een termijn worden bepaald en moet een motivering verplicht worden gemaakt als het parlement de onschendbaarheid niet opheft. Het is ook belangrijk om te verduidelijken dat het nationaal agentschap voor integriteitsbewaking de enige overheidsinstelling blijft die mag nagaan welke onverenigbaarheden zouden kunnen bestaan voor benoemde ambtenaren en verkozen functionarissen.

Op het gebied van de aanpak van het parlement was het een ernstig probleem dat in één zaak een rechterlijke uitspraak ter discussie stond: de hoge raad voor de magistratuur moest via het grondwettelijk hof afdwingen dat het parlement een uitspraak van het hoge hof ten uitvoer legde.¹⁰ Hopelijk kunnen de nieuwe procedures dergelijke problemen voorkomen.

Aanbevelingen

De Commissie is verheugd over de vooruitgang die sinds juli is geboekt, maar is van mening dat er nog veel moet gebeuren voordat de aanbevelingen helemaal zijn uitgevoerd. Het aantreden van een nieuwe regering en een nieuw parlement is de gelegenheid bij uitstek om deze vooruitgang te consolideren en te voltooien. Ook in haar toekomstige aanpak hecht de Commissie erg veel belang aan de beginselen die aan de basis liggen van haar aanbevelingen om de rechtsstaat te beschermen en justitie in alle onafhankelijkheid beslissingen te laten nemen.

Het is van belang dat de verantwoordelijkheden en besluiten van het grondwettelijk hof worden gerespecteerd, en er moet worden voldaan aan alle grondwettelijke vereisten om te garanderen dat de Roemeense democratie pluralistisch kan werken en polarisering te voorkomen. Ook moeten bij de constitutionele hervorming steeds de fundamentele waarden als respect voor de rechtsstaat, de scheiding der machten en de onafhankelijkheid en stabiliteit van justitie worden geëerbiedigd, met een zo breed mogelijke consensus.

In het institutioneel samenwerkingsakkoord tussen de president en de premier heeft de nieuwe regering heeft al duidelijk gemaakt belang te hechten aan de onafhankelijkheid van justitie en de suprematie van de rechtsstaat. Op de volgende zaken moet in het bijzonder worden gelet:

¹⁰ Het grondwettelijk hof besliste in een conflict tussen justitie en de Senaat waarbij in een definitief vonnis van het hoge hof van cassatie en justitie een beslissing van onverenigbaarheid over een senator was gewezen (beslissing van het grondwettelijk hof nr. 972 van 21 november 2012). De beslissing was nog steeds niet uitgevoerd toen het mandaat van de Senaat afliep.

- Er moet een duidelijk kader¹¹ komen waarin wordt geëist dat rechterlijke uitspraken niet worden geminacht, magistraten niet worden ondermijnd of onder druk gezet en waarin de handhaving van deze vereisten wordt gewaarborgd. Het advies van de hoge raad voor de magistratuur moet worden gevraagd over de bepalingen.
- De bestaande regels moeten worden herzien ter bescherming van een vrije en pluralistische pers, waarbij doeltreffende verhaalmogelijkheden moeten bestaan tegen schendingen van de fundamentele grondrechten van individuen en tegen het onder druk zetten of intimideren door de media van justitiële instellingen en instanties voor corruptiebestrijding. De Nationale Audiovisuele Raad moet onafhankelijk blijven en ten volle zijn rol kunnen spelen bij het opstellen en handhaven van de gedragscode.
- De nieuwe leiding van het openbaar ministerie en de nationale directie voor corruptiebestrijding moet worden gekozen uit een grote groep hooggekwalificeerde kandidaten en met een open en transparante procedure. De kandidaten moeten beantwoorden aan de criteria die zijn bepaald in het institutioneel samenwerkingsakkoord, met name inzake professionele deskundigheid, integriteit en een bewezen staat van dienst op het gebied van corruptiebestrijding. Een positief advies van de hoge raad voor de magistratuur is belangrijk om het vertrouwen van de bevolking te herstellen.
- De nieuwe ombudsman moet een persoon van onbesproken autoriteit, integriteit en onafhankelijkheid zijn, met een onpartijdige aanpak.
- Er moet worden gezorgd dat ministers naar wie een integriteitsonderzoek wordt gevoerd, opstappen. De grondwettelijke regels over de schorsing van ministers die in beschuldiging worden gesteld, moeten vlot worden uitgevoerd.
- Het parlement moet op basis van de nieuwe regels ook duidelijke en objectieve procedures uitwerken om parlementsleden te schorsen naar wie een integriteitsonderzoek wordt gevoerd of die veroordeeld zijn voor corruptie. Daarnaast moeten duidelijke termijnen worden bepaald om verzoeken van het openbaar ministerie tot opheffing van de onschendbaarheid van parlementsleden te behandelen. Als het parlement niet toestaat dat de wet gehandhaafd wordt, moet het daar een duidelijke motivering voor geven.

2. Hervorming van het justitiële stelsel, integriteit, strijd tegen corruptie

In dit deel wordt de vooruitgang getoetst aan de ijkpunten die zijn bepaald in het mechanisme voor samenwerking en toetsing en de eerdere aanbevelingen van de Commissie. Zij blijven gelden en worden in het volgende verslag beoordeeld.

Hervorming van het justitiële stelsel

¹¹ Bijvoorbeeld een gedragscode.

De eerste aanbeveling in het verslag van juli over de hervorming van het justitiële stelsel had betrekking op de tenuitvoerlegging van de vier nieuwe wetboeken¹². De planning voor de tenuitvoerlegging van deze belangrijke hervorming blijft onduidelijk. De inwerkingtreding van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering blijft gepland voor februari 2013. De inwerkingtreding van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering is gepland voor februari 2014. Er moet meer duidelijkheid komen om te voorkomen dat deze datums nog verder worden opgeschoven.

Na het vorige verslag heeft het ministerie van Justitie een meerjarige strategie ontwikkeld om de wetboeken uit te voeren, rekening houdend met de middelen. Dat mogelijke gevolgen pas worden beoordeeld nadat het parlement de wetboeken heeft goedgekeurd, vergroot de onzekerheid, en een volledige beoordeling van de gevolgen op personeelsvlak is pas in 2014 gepland¹³. Als de tekst van de wetboeken nog vaak wordt herzien, wordt deze procedure ingewikkeld. Het uiteindelijke doel - dat gerechtigheid wordt nagestreefd en efficiënter en sneller kan worden gerealiseerd - mag niet uit het oog worden verloren, bijvoorbeeld bij de bewijsvoering in de rechtbank bij corruptiezaken.

De tweede aanbeveling had betrekking op de werkdruk binnen het Roemeense gerecht, en op de noodzaak om het systeem van rechtbanken en openbaar ministeries te herstructureren en het personeel en de werkdruk te herverdelen. Met wetswijzigingen¹⁴ pakt de regering een aantal oorzaken van een grote toevloed aan nieuwe zaken aan bij de bron. Dergelijke inspanningen om op cruciale punten in het systeem de werkdruk te verminderen, kunnen doeltreffender zijn dan het aantal rechters en openbare aanklagers te verhogen, wat trouwens ook een risico zou inhouden voor de recente verbeteringen op het vlak van kwaliteit en opleiding van nieuwkomers.

De laatste aanbeveling had betrekking op de oprichting van een groep van toezicht voor de justitiële hervorming, omdat een consensus nodig was om het justitiële stelsel te kunnen hervormen. Sinds het verslag van juli is geen vooruitgang geboekt bij het samenbrengen van de belangrijkste actoren.

Verantwoordingsplicht van het justitiële stelsel

Dankzij het nieuwe wettelijk kader voor de justitiële inspectie dat in 2011 werd goedgekeurd, kon de justitiële inspectie efficiënter werken en werden in de eerste paar maanden 21 nieuwe

¹² Het nieuwe burgerlijk wetboek en het nieuwe wetboek van strafrecht, met de bijbehorende wetboeken van rechtsvordering werden in 2009 en 2010 goedgekeurd, maar tot nog toe is alleen het burgerlijk wetboek al in werking getreden. Het is niet met zekerheid te zeggen wanneer de andere wetboeken in werking zullen treden, maar de overheid heeft onlangs bevestigd dat het wetboek van burgerlijke rechtsvordering op 1 februari 2013 in werking zal treden.

¹³ In het verslag van juli 2012 werd gewezen op de noodzaak een onderscheid te maken tussen de gevolgen van de wetboeken inzake middelen en de bredere aspecten van de werklust bij justitie.

¹⁴ Zo wordt bijvoorbeeld een justitiële procedure vervangen door een administratieve procedure voor zaken met betrekking tot de belastingen bij de eerste inschrijving van een auto, waardoor de rechtbanken naar schatting 100 000 zaken minder moeten behandelen.

tuchtmaatregelen getroffen¹⁵. Het ministerie van Justitie ondersteunde de nieuwe inspectie met een aantal praktische maatregelen zoals een nieuw hoofdkwartier. Lessen uit individuele gevallen zouden in het gezamenlijk beleid kunnen worden verwerkt, zoals de Commissie aanbeveelt voor de hoge raad voor de magistratuur en de regering in een streven naar verantwoordingsplicht en integriteit.

Een ander belangrijk aspect van de reputatie en de verantwoordingsplicht van het justitiële stelsel is de procedure voor de benoeming van magistraten. Met de nieuwe regelingen voor het hoge hof van cassatie en justitie wordt het systeem strikter: het lijkt belangrijker dat de kwaliteit wordt gewaarborgd dan dat op korte termijn de bestaande tekorten worden weggewerkt.

Consistentie en doeltreffendheid van de justitiële procedures

De consistentie en de transparantie van de justitiële procedure zijn belangrijk voor haar geloofwaardigheid en doeltreffendheid. Sinds het verslag van juli heeft het hoge hof van cassatie en justitie verdere inspanningen gedaan om de jurisprudentie te uniformiseren en de kwaliteit ervan te verbeteren, door de beslissingen door te geven aan de lagere rechtbanken en de onlinetoegang te verbeteren. De geleidelijke omvorming van het hoge hof van cassatie en justitie tot een volwaardig hof van cassatie, met minder taken op het vlak van beroep, kan ook helpen de eenmaking van de rechtspraak toe te spitsen op rechtsvragen. De mogelijkheid om beroep in te stellen in het belang van de wet helpt hier al bij. Het komt er nu op aan deze vooruitgang niet in het gedrang te brengen door een verhoging van de werkdruk wegens een nieuwe procedure over de oriënterende interpretatie, terwijl het aantal rechters in de kamers van het hoge hof in evenwicht lijkt te zijn.

Een belangrijk aspect bij de eenmaking van de rechtspraak is de modernisering van het IT-systeem. Nu is het voor de rechters nog moeilijk om op de hoogte te zijn van parallelle arresten. Er lopen twee projecten. Het ministerie van Justitie is van plan een strategie in te voeren om eenvoudig en snel toegang te krijgen tot ECRIS (de belangrijkste gerechtelijke databank) en ook de hoge raad voor de magistratuur probeert het bestaande "Jurindex" (een alternatief systeem) te verbeteren. Het zou nuttig zijn dat met beide initiatieven tegelijk vooruitgang wordt geboekt¹⁶.

Doeltreffendheid van het gerechtelijk optreden

Het hoge hof pakt zaken van corruptie op hoog niveau nog steeds aan met een proactief beheer van rechtszaken. Het Hof meldde een daling van 28 naar 10 openstaande zaken van corruptie op hoog niveau, een aanzienlijke vooruitgang dus, en een stijging van het aantal zaken dat in eerste aanleg werd afgehandeld. Als beklagden werden veroordeeld werden de

¹⁵ In de loop van de zomer leidde een zeer belangrijke zaak nog tot de schorsing in afwachting van nader onderzoek van een openbare aanklager die eveneens lid is van de hoge raad voor de magistratuur.

¹⁶ Het ministerie van Justitie heeft ook een project op middellange termijn gelanceerd om de wetgeving te codificeren, waardoor het updaten sneller zou kunnen verlopen.

straffen ook op meer proportionele en consistente wijze aangepakt. Justitie speelt haar ontradende rol dus veel efficiënter.

Ook de rechtshandhaving moet efficiënt en eerlijk verlopen. Het hoge hof is vorderingen blijven maken met het bepalen van normen en richtlijnen voor lagere rechtbanken.

De afgelopen maanden zijn het openbaar ministerie, de nationale directie voor corruptiebestrijding en het hoge hof professioneel en onpartijdig blijven werken, ook onder extreem hoge druk. De veerkracht van deze instellingen bevestigt dat hun verwezenlijkingen inzake corruptie op hoog niveau een van de belangrijkste bewijzen zijn van de vooruitgang die Roemenië binnen het mechanisme voor samenwerking en toetsing heeft geboekt. Deze vooruitgang moet onder de nieuwe leidinggevenden behouden blijven en mag niet ondermijnd worden door beperkingen op de mogelijkheid voor rechtshandavingsinstanties om recht na te streven¹⁷.

Integriteit

Sinds het vorige verslag heeft het nationaal agentschap voor integriteitsbewaking opnieuw resultaten geboekt en zijn operationele efficiëntie ontwikkeld¹⁸. Het agentschap is van start gegaan met een ambitieus IT-project voor de verzameling van gegevens over benoemde ambtenaren en verkozenen, die kunnen worden vergeleken met andere databanken als het handelsregister of de belastingdienst, om belangenconflicten op te sporen. Voor de optimale werking zijn extra middelen nodig.

Het blijft een groot probleem dat beslissingen van het agentschap nog vaak worden betwist. Nochtans heeft het agentschap al vaak gewonnen in zaken waarin beroep werd ingesteld tegen zijn beslissingen. Zowel het agentschap als de nationale raad voor integriteitsbewaking en hun personeel worden geregeld aangevallen door de politiek en de media. Het parlement is er niet in geslaagd de verslagen van het agentschap af te dwingen, zelfs niet met de steun van een definitieve beslissing van de rechtbank (zie eerder). In november 2012 heeft het agentschap vier verslagen over onverenigbaarheden uitgebracht over ministers en hooggeplaatste ambtenaren. Zij zijn alle vier aangevochten voor de rechter en geen van de betrokkenen heeft op basis hiervan ontslag genomen¹⁹. In combinatie met de veelvuldige suggesties om het wettelijk kader van het agentschap te wijzigen leidt dit tot onzekerheid die Roemenië hindert bij het aantonen dat het beschikt over een stevig integriteitskader.

¹⁷ Recent werd bijvoorbeeld geopperd dat bewijsmateriaal door rechtshandavingsinstanties dat is verzameld in de loop van onderzoeken naar andere misdrijven, niet zou mogen worden gebruikt in corruptieprocessen.

¹⁸ Het was positief dat een beroep van het agentschap tegen een beslissing van de commissies voor vermogensonderzoek werd aanvaard in de rechtbank.

¹⁹ De drie ministers hebben de verslagen aangevochten. De hoge ambtenaar heeft ontslag genomen om andere redenen (en heeft het verslag aangevochten).

Corruptiebestrijding

De nationale dienst voor de bestrijding van corruptie is onderzoek blijven voeren en gevallen van corruptie blijven aanklagen. In vergelijking met het jaar voordien verdubbelde in 2012 het aantal definitieve veroordelingen op basis van de onderzoeken die door de dienst werden ingeleid. De onderzoeken hadden betrekking op politici van alle grote partijen. Er was ook een voortdurende stijging van het aantal tenlasteleggingen en veroordelingen in EU-fraudezaken die door de dienst werden geleid. Dit is een belangrijk voorbeeld voor het openbaar ministerie als geheel, aangezien er nog grote verschillen zijn tussen de resultaten van de verschillende parketten.

Het mechanisme voor samenwerking en toetsing vergt ook grote inspanningen om corruptie op alle niveaus in de Roemeense samenleving aan te pakken. Uit onderzoek blijkt dat de bevolking erg bezorgd is over corruptie²⁰. In dit kader werd de nationale strategie voor corruptiebestrijding positief onthaald in het verslag van juli. Sommige afdelingen hebben aanzienlijke stappen gezet en de betrokkenheid van lokale overheden lijkt toe te nemen²¹. Het ministerie van Justitie heeft gezorgd voor de nodige structuren waardoor toch vooruitgang wordt geboekt, ondanks de geringe personeelsbezetting. Uit missies op het terrein en de zoektocht naar goede werkwijzen blijkt dat er ook proactief wordt opgetreden. Voor een soepele uitvoering van de strategie moeten de juiste middelen worden vrijgemaakt. Daarnaast wordt met EU-middelen een aantal projecten voor corruptiebestrijding gefinancierd, ook in de ministeries van Onderwijs, Gezondheid, Regionale Ontwikkeling en Openbaar Bestuur. Nu wordt gewacht op de resultaten van de tenuitvoerlegging.

Een ander belangrijk aspect is de vervolging van witwaspraktijken en confiscatie. In 2012 werd nieuwe wetgeving over ruimere confiscatiemogelijkheden ingevoerd, maar het is nog te vroeg om de doeltreffendheid ervan te evalueren. Wat betreft het witwassen van geld als een op zichzelf staand misdrijf wordt nu een belangrijke zaak behandeld bij het hoge hof van cassatie en justitie. De dienst voor de invordering van vermogensbestanddelen krijgt meer verzoeken te behandelen en met name verzoeken van de Roemeense overheden. Er bestaan momenteel geen uitgebreide statistieken met precieze bedragen van in beslag genomen vermogens, maar de ramingen vallen vrij laag uit. Er zijn ook geen uitgebreide statistieken over de bedragen die werkelijk zijn in gevorderd.

Op het vlak van het voorkomen en bestraffen van corruptie bij openbare aanbestedingen is de vooruitgang uiterst beperkt. De vorderingen die inzake corruptie op hoog niveau zijn gemaakt, worden niet nagevolgd inzake openbare aanbestedingen. Zaken nemen veel tijd in beslag, onder meer doordat specifieke financiële deskundigheid vereist is, waardoor contracten soms worden gesloten voordat er een uitspraak over de inbreuk is. De straffen voor

²⁰ Zie Eurobarometer nr. 374 van februari 2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf en de Transparency International 2012 Corruption Perceptions Index, <http://www.transparency.org/cpi2012/results>.

²¹ In januari 2013 waren 1874 stadsbesturen en 20 districtsraden geregistreerd bij het secretariaat van de nationale strategie voor corruptiebestrijding.

ambtenaren die betrokken zijn bij frauduleuze openbare aanbestedingen, blijven erg laag en de wet voorziet niet in de mogelijkheid om projecten die al zijn uitgevoerd, te annuleren wegens een belangenconflict. Er bestaat ook grote twijfel over hoe efficiënt het openbaar ministerie deze zaken behandelt²². Recente voorstellen lijken te betwijfelen aan het bestaan van de stabiele en onafhankelijke institutionele basis die nodig is om echt vooruitgang te boeken. Als controles vooraf meer systematische zouden worden aangepakt, met een rol voor het nationale agentschap voor integriteitsbewaking om te komen tot een eenvormige uitvoering, zou dat een stap in de goede richting zijn.

3. Conclusie

Uit de beoordeling blijkt dat Roemenië uitvoering heeft gegeven aan een aantal aanbevelingen van de Commissie inzake het herstel van de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van justitie. De Grondwet en de uitspraken en rol van het grondwettelijk hof zijn weliswaar gerespecteerd, maar de verbintenissen over de bescherming van justitie tegen aanvallen, het doen opstappen van ministers die betrokken zijn in integriteitsonderzoeken, en het aftreden van parlementsleden voor wie is vastgesteld dat er sprake is van onverenigbaarheid of belangenconflicten of die definitief veroordeeld zijn wegens corruptie, zijn niet volledig nagekomen. De aanstellingen van een nieuwe procureur-generaal en nieuwe leidinggevenden voor de nationale directie voor corruptiebestrijding moeten nog worden uitgevoerd.

Volgens de Commissie worden deze aanbevelingen snel en volledig opgevolgd met de verkiezing van een nieuw parlement en de aanstelling van een nieuwe regering. Zij spoort de nieuwe regering aan het nodige te doen.

De Commissie merkt ook op dat er sneller vooruitgang moet worden geboekt met haar aanbevelingen over de hervorming van justitie, integriteit en corruptiebestrijding. Zij zal de vooruitgang nauwlettend en in voortdurend overleg met de Roemeense overheden opvolgen en eind 2013 verslag uitbrengen over de hervormingsprocedure.

²² Uit het toezicht dat de Commissie houdt op de wetgeving inzake overheidsopdrachten komen zaken naar voor waar het openbaar ministerie niets heeft gedaan met duidelijke bewijzen van misstanden.