



Straatsburg, 8.6.2021
COM(2021) 370 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**

1. INLEIDING

Bij de toetreding van Roemenië tot de EU in 2007 is het mechanisme voor samenwerking en toetsing ingesteld als een overgangsmaatregel om Roemenië te helpen bij zijn voortdurende inspanningen om zijn justitiële stelsel te hervormen en de strijd tegen corruptie op te voeren¹. Dit mechanisme is een gezamenlijke onderneming van Roemenië en de EU. Overeenkomstig de beschikking tot instelling van het mechanisme en zoals onderstreept door de Raad en bevestigd door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU), wordt het mechanisme voor samenwerking en toetsing beëindigd wanneer in voldoende mate is voldaan aan alle ijkpunten².

Sinds 2007 zijn er werkzaamheden in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing gaande om het hervormingsproces op basis van deze ijkpunten te ondersteunen en op te volgen. In januari 2017 heeft de Commissie een alomvattende evaluatie verricht van de vooruitgang die sinds de instelling van het mechanisme de afgelopen tien jaar is geboekt³. Dit perspectief gaf een duidelijker beeld van de aanzienlijke vooruitgang die is geboekt, en de Commissie kon twaalf specifieke aanbevelingen formuleren die, wanneer ze werden opgevolgd, zouden volstaan om het proces van het mechanisme voor samenwerking en toetsing te beëindigen. Een en ander zou afhangen van de omzetting van de aanbevelingen op een onomkeerbare wijze, maar zou ook gekoppeld zijn aan de algemenere voorwaarde dat er zich geen ontwikkelingen zouden voordoen die de gemaakte vorderingen duidelijk te niet zouden doen.

Sindsdien heeft de Commissie drie evaluaties uitgevoerd van de vooruitgang met de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen. In november 2017⁴ noteerde de Commissie vooruitgang met een aantal aanbevelingen, maar merkte zij ook op dat de hervormingen in de loop van 2017 aan élan hadden ingeboet, en waarschuwde zij dat het risico bestond dat kwesties die in het verslag van januari 2017 als voltooid werden beschouwd, opnieuw zouden moeten worden bekeken⁵. In het verslag van november 2018 werd geconcludeerd dat er zich ontwikkelingen hadden voorgedaan die de gemaakte vorderingen te niet hadden gedaan of die de onomkeerbaarheid van de vooruitgang hadden gecompromitteerd, en dat aanvullende aanbevelingen nodig waren⁶. Zowel het Europees Parlement als de Raad schaarden zich achter deze visie^{7,8}. In het verslag van oktober 2019 werd verheugd geconstateerd dat de Roemeense regering de aanpak wilde bijstellen, maar werd betreurd dat Roemenië niet alle aanbevelingen had opgevolgd⁹. De Commissie riep de bevoegde Roemeense autoriteiten op hun toezegging tot hervatting van de hervormingen om te zetten in concrete stappen om gevolg te geven aan alle aanbevelingen.

¹ Volgend op de conclusies van de Raad van Ministers van 17 oktober 2006 (13339/06) is het mechanisme voor samenwerking en toetsing bij Beschikking van de Commissie van 13 december 2006 ingesteld (C(2006) 6569).

² Arrest van het Hof van Justitie van 18 mei 2021 in gevoegde zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 en C-379/19 Asociația “Forumul Judecătorilor Din România” e.a., punt 164.

³ COM(2017) 44.

⁴ COM(2017) 751.

⁵ Ook de Raad sprak zijn bezorgdheid daarover uit. Conclusies van de Raad over het mechanisme voor samenwerking en toetsing, 12 december 2017: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/nl/pdf>

⁶ COM(2018) 851.

⁷ Niet-wetgevende resolutie van het Europees Parlement van 13 november 2018 over de rechtsstaat in Roemenië, P8_TA-PROV(2018)0446.

⁸ Conclusies van de Raad van 12 december 2018: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15187-2018-INIT/nl/pdf>

⁹ COM(2019) 499.

In 2020 bevestigde de regering haar verbintenis om de doelstellingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing te verwezenlijken, hoewel de algehele vooruitgang beperkt was. Dit kon onder meer worden verklaard door de situatie in verband met de COVID-19-pandemie en het feit dat 2020 in Roemenië een verkiezingsjaar was. In deze omstandigheden publiceerde de Commissie geen specifiek verslag over het mechanisme voor samenwerking en toetsing, maar bleef zij niettemin nauwlettend toezien op de ontwikkelingen en de samenwerking en dialoog met de Roemeense autoriteiten en belanghebbenden, onder meer via het rechtsstaatmechanisme.

In september 2020 kwam de Commissie met haar “Verslag over de rechtsstaat 2020 – De situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie”¹⁰, waarin werd ingegaan op de ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat in alle lidstaten, met inbegrip van de ontwikkelingen op het gebied van justitiële hervorming, het kader voor corruptiebestrijding, pluralisme in de media en andere institutionele controlemechanismen. De proactieve deelname van de Roemeense autoriteiten aan dit nieuwe rechtsstaatmechanisme is een belangrijk teken van betrokkenheid bij het versterken van de rechtsstaat en dus van de kwesties die onder het mechanisme voor samenwerking en toetsing vallen. Het specifieke landenhoofdstuk voor Roemenië omvatte updates over de ontwikkelingen op het gebied van justitiële hervorming en corruptiebestrijding sinds het verslag over het mechanisme voor samenwerking en toetsing van oktober 2019¹¹, alsook kwesties die van grote invloed zijn op het vermogen tot en de duurzaamheid van hervormingen van de lidstaten in het algemeen, zoals de kwaliteit van de wetgeving en het wetgevingsproces, en het mediaklimaat.

De rechtsstaat in het algemeen en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, het opnieuw aangaan van de strijd tegen corruptie en het aanpakken van de stagnatie en achteruitgang van de afgelopen jaren zijn opgenomen in het programma van de nieuwe regering, die eind december 2020 aantrad. In het programma wordt het voornemen van de regering vermeld om voort te gaan met de demarches om het mechanisme voor samenwerking en toetsing af te ronden, op basis van reële vooruitgang met betrekking tot de onafhankelijkheid en efficiëntie van het Roemeense justitiële stelsel¹². In januari 2021 sprak de regering in een memorandum de politieke uit om gevolg te geven aan alle nog niet uitgevoerde aanbevelingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, teneinde het mechanisme op te heffen¹³. De memorandumplannen omvatten een wetsontwerp tot afschaffing van de afdeling voor het onderzoeken van strafbare feiten binnen de rechterlijke macht (SIJ) en wijzigingen van de justitiële wetgeving, die beide rechtstreeks verband houden met de aanbevelingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

Het arrest van het HvJ-EU van 18 mei 2021 in een reeks prejudiciële verwijzingen is een belangrijke ontwikkeling die de aard van het mechanisme voor samenwerking en toetsing en de daaruit voortvloeiende verplichtingen van Roemenië heeft verduidelijkt. Wat de beschikking van het mechanisme voor samenwerking en toetsing van 2006 betreft, heeft het Hof uitgelegd dat het in al zijn onderdelen bindend is voor Roemenië vanaf zijn toetreding tot de EU, en dat het Roemenië verplicht te voldoen aan de in de bijlage bij de beschikking genoemde ijkpunten, die ook bindend zijn¹⁴. Deze ijkpunten, die zijn bepaald op basis van de

¹⁰ COM(2020) 580.

¹¹ SWD(2020) 322 final.

¹² https://gov.ro/fisiere/pagini_fisiere/Program_de_guvernare_2020_2024.pdf

¹³ Memorandum: Prioritaire stappen die nodig zijn voor de voltooiing van het mechanisme voor samenwerking en toetsing — wetgeving op het gebied van justitie (nr. 5073/2021/19.1.2021).

¹⁴ Door Roemenië aan te pakken ijkpunten voor het mechanisme voor samenwerking en toetsing:

tekortkomingen die door de Commissie vóór de toetreding van Roemenië waren geconstateerd, beogen met name te verzekeren dat die lidstaat het rechtsstaatbeginsel eerbiedigt. Roemenië moet derhalve passende maatregelen nemen om aan de ijkpunten te voldoen, en geen maatregelen nemen die de nakoming van die ijkpunten in gevaar brengen¹⁵. In het arrest wordt ook verduidelijkt dat de “aanbevelingen” van de verslagen van de Commissie zijn opgesteld om Roemenië te helpen aan de betreffende ijkpunten te voldoen. Overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking moet Roemenië terdege rekening houden met deze vereisten en aanbevelingen en mag het geen maatregelen treffen of handhaven die het gevaar meebrengen dat niet aan de desbetreffende ijkpunten wordt voldaan¹⁶.

In dit verslag wordt een beeld geschetst van de vorderingen in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing sinds november 2019. Hoewel sommige aanbevelingen zijn geformuleerd in bewoordingen die specifiek betrekking hadden op het moment waarop ze werden vastgesteld, blijft de intentie ervan duidelijk en moeten alle resterende aanbevelingen worden uitgevoerd, terwijl de reeds uitgevoerde aanbevelingen nog steeds in aanmerking moeten worden genomen om achteruitgang te voorkomen. De Commissie moedigt Roemenië, zijn regering en het parlement aan de in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing gedane toezeggingen na te komen en actief te streven naar de uitvoering van alle resterende aanbevelingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. Dit zou de beëindiging van het mechanisme voor samenwerking en toetsing mogelijk maken, terwijl rechtsstatelijke kwesties in Roemenië gevolgd blijven worden in het kader van het rechtsstatelijkheidsmechanisme, dat van toepassing is op alle lidstaten.

Evenals in voorgaande jaren is ook dit verslag het resultaat van een door de Commissie verrichte zorgvuldige analyse, die steunt op nauwe samenwerking met de Roemeense autoriteiten, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden¹⁷.

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

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

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

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

¹⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 18 mei 2021 in gevoegde zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 en C-379/19 Asociația “Forumul Judecătorilor Din România” e.a., punten 167-172.

¹⁶ Ibid., punten 173-177.

¹⁷ De diensten van de Commissie organiseerden twee onderzoeksmissies in februari en juni 2020 en twee onderzoeksmissies in januari en maart 2021 (virtuele missies in voorkomend geval). Er is gesproken met onder meer de minister van Justitie, leden van het Roemeense parlement, de Hoge Raad voor de Magistratuur, het Hoge Hof van Cassatie en Justitie, de procureur-generaal, het nationale directoraat voor corruptiebestrijding, het nationale agentschap voor integriteitsbewaking, het nationaal agentschap voor het beheer van in beslag genomen vermogensbestanddelen (Anabi), maatschappelijke organisaties en juridische beroepsverenigingen.

2. BEOORDELING VAN DE VOORUITGANG MET DE TENUITVOERLEGGING VAN DE AANBEVELINGEN

Dit deel bevat een evaluatie van de vooruitgang die is geboekt met de 12 aanbevelingen van januari 2017 en de 8 aanvullende aanbevelingen van november 2018. De uitvoering van alle resterende aanbevelingen is van essentieel belang voor het proces van hervormingen, voor het verhelpen van de in de verslagen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing van 2017, 2018 en 2019 vastgestelde negatieve effecten en voor de voltooiing van het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

2.1. IJkpunt één: Gerechtelijke onafhankelijkheid en justitiële hervorming

Wetten inzake het justitiële stelsel en wettelijke garanties voor onafhankelijkheid van de rechterlijke macht

Aanbevelingen van 2018

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

Drie wetten inzake het justitiële stelsel bepalen de status van magistraten en organiseren het gerechtelijk apparaat en de Hoge Raad voor de Magistratuur. Ze zijn daarom van cruciaal belang om de onafhankelijkheid van magistraten en de goede werking van de rechterlijke macht te waarborgen. In 2018 en 2019 doorgevoerde wijzigingen van deze wetten¹⁸, die nog steeds van kracht zijn, hadden ernstige gevolgen voor de onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie van het justitiële stelsel. Belangrijke problemen waren onder meer de oprichting van een afdeling voor het onderzoeken van strafbare feiten binnen de rechterlijke macht (SIJ), het systeem van burgerlijke aansprakelijkheid van rechters en aanklagers, regelingen voor vervroegde uittreding, de toegang tot het beroep en de status en benoeming van hooggeplaatste aanklagers. De uitvoering van de gewijzigde wetten gaf snel aanleiding tot bezorgdheid, en er zijn in de tussenliggende jaren nieuwe problemen aan het licht gekomen¹⁹.

De bezorgdheid over de aanhoudende impact van de gewijzigde wetten werd bevestigd in de verslagen van 2018 en 2019, met een aanbeveling om de gewijzigde wetten op te schorten en te herzien om rekening te houden met de aanbevelingen van de Commissie, de Greco en de Commissie van Venetië. In de verslagen werd benadrukt hoe de SIJ is gebruikt om druk uit te oefenen op rechters en aanklagers en om de loop van sommige corruptiezaken op hoog niveau te wijzigen²⁰. Ook werd daarin opgemerkt dat de situatie tot onzekerheid en druk heeft geleid wat betreft zowel de loopbaanontwikkeling en de onafhankelijkheid van

¹⁸ Wet 207/2018 tot wijziging van wet 304/2004 betreffende de gerechtelijke organisatie, wet 234/2018 tot wijziging van wet nr. 317/2004 inzake de Hoge Raad voor de Magistratuur en wet 242/2018 tot wijziging van wet nr. 303/2004 inzake het statuut van rechters en aanklagers. De wetten werden verder gewijzigd door middel van noodverordeningen van de regering in 2018 en 2019.

¹⁹ Met name met betrekking tot de benoemingsregels voor het Hoge Hof van Cassatie en Justitie en de gerechtelijke inspectie.

²⁰ Sinds de instelling ervan werden alle onderzoeken en vervolgingen waarbij een magistraat betrokken was, met inbegrip van eerdere en lopende onderzoeken, overgedragen aan de SIJ, die zich ook zou bezighouden met het onderzoek en de vervolging van alle andere personen die bij deze zaken betrokken zijn (met inbegrip van corruptie op hoog niveau), ook al is de rol van de magistraat in het dossier marginaal.

individuele magistraten als voor het justitiële stelsel als geheel. In de verslagen werd ook de deugdelijkheid van de regels voor de benoeming en verantwoording van het bestuur van de gerechtelijke inspectie ter discussie gesteld.

Aangezien de wetten inzake het justitiële stelsel, zoals gewijzigd in 2018-2019, nog steeds van kracht zijn, blijft er bezorgdheid bestaan over schade aan de werking van het justitiële stelsel. Met name het bestaan en de werking van de SIIJ blijven een punt van ernstige zorg²¹. Hoewel minder dan in voorgaande jaren, was er sprake van hernieuwde druk van de SIIJ op magistraten door middel van dagvaardingen²² en van bezorgdheid over het gebrek aan objectiviteit bij de keuze van aan een strafrechtelijk onderzoek te onderwerpen zaken²³ en werd er in sommige gevallen gelect naar de media²⁴, waardoor rechters en aanklagers onder druk kunnen komen te staan. Ook de negatieve gevolgen voor corruptiezaken op hoog niveau houden aan. De SIIJ bemoeit zich minder actief met lopende corruptiezaken op hoog niveau. Zo neemt zij geen corruptiezaken meer over die zijn toegewezen aan delen van het openbaar ministerie, en de problematische praktijk van de intrekking van beroepen in corruptiezaken op hoog niveau is stopgezet nadat het Grondwettelijk Hof had geoordeeld dat de overdracht van beroepszaken aan de SIIJ ongrondwettelijk was²⁵. De SIIJ blijft echter bij andere vervolgingsinstanties originele bewijsstukken opvragen in lopende corruptiezaken, en rechtszaken dreigen daardoor te worden verstoord²⁶. In zijn arrest van 18 mei 2021 heeft het HvJ-EU verklaard dat, om verenigbaar te zijn met het Unierecht, de regeling tot oprichting van een dergelijke gespecialiseerde afdeling moet worden gerechtvaardigd door objectieve en verifieerbare vereisten in verband met een goede rechtsbedeling, ervoor moet zorgen dat die afdeling niet kan worden gebruikt als instrument voor politieke controle op de activiteiten van rechters en aanklagers en dat de afdeling haar bevoegdheid moet uitoefenen met inachtneming van de vereisten van het Handvest van de grondrechten. Indien zij niet aan deze vereisten voldoet, zou deze wetgeving kunnen worden opgevat als een instrument van pressie en intimidatie van rechters, hetgeen het vertrouwen in de rechtspleging zou schaden²⁷. Het HvJ-EU voegt daaraan toe dat de betrokken nationale regeling niet tot gevolg mag hebben dat de specifieke verplichtingen van Roemenië uit hoofde van de beschikking inzake het mechanisme voor samenwerking en toetsing op het gebied van corruptiebestrijding worden veronachtzaamd.

Tegelijkertijd blijft de druk op de personele middelen van de gerechtelijke instellingen toenemen. Dit is te wijten aan het gecombineerde effect van het ontbreken van nieuwe

²¹Voor nadere informatie wordt verwezen naar de verslagen van 2018 en 2019 over het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

²² <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?FolderId=786>

²³ Met verschillende voorbeelden van acties tegen magistraten die opkwamen voor justitiële hervormingen.

²⁴ Verslag van de gerechtelijke inspectie over de publieke communicatie van de SIIJ gedurende een deel van 2020.

²⁵ Beslissing nr. 547 van 7 juli 2020.

²⁶ Informatie die tijdens missies in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing is ontvangen. Daarnaast is de efficiëntie van de SIIJ een ander punt van zorg: 6 600 aanhangige en weinig afgeronde zaken in 2020 (500 afgesloten en 2 naar de rechtbank verzonden). De geringe efficiëntie is een extra risicofactor voor straffeloosheid in corruptiezaken op hoog niveau.

²⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 18 mei 2021 in gevoegde zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 en C-379/19 Asociația “Forumul Judecătorilor Din România” e.a., punt 216. Het Hof verduidelijkt voorts dat het aan de nationale rechters is om na te gaan of de hervorming die in Roemenië heeft geleid tot de oprichting van een gespecialiseerde afdeling van het openbaar ministerie die belast is met het onderzoek van rechters en aanklagers, en de regels inzake de benoeming van aanklagers binnen die afdeling, die afdeling niet blootstellen aan invloeden van buitenaf. Wat het Handvest betreft, is het aan de nationale rechters om na te gaan of de betrokken nationale regeling niet belet dat de zaak van de betrokken rechters en aanklagers binnen een redelijke termijn wordt behandeld.

aanstellingen in 2019 en 2020²⁸, een toenemende werklast per rechter en per aanklager, een toenemend aantal pensioneringen, ontmoedigende anciënniteitsdrempels voor benoemingen²⁹ en beperkingen voor tijdelijke detacheringen (met name bij het nationale directoraat voor corruptiebestrijding). Een verdere verslechtering van de situatie werd voorkomen toen de regering en het parlement maatregelen namen om de inwerkingtreding van problematische bepalingen inzake de mogelijkheid van vervroegde uittreding van magistraten na twintig dienstjaren en het verhoogde aantal rechters in bepaalde colleges uit te stellen en vervolgens in te trekken³⁰.

Het lopende proces tot wijziging van de wetten inzake het justitiële stelsel

In september 2020 presenteerde het ministerie van Justitie gewijzigde wetten inzake het justitiële stelsel die gedurende een periode van zes maanden aan een openbare raadpleging zouden worden onderworpen. De nieuwe ontwerpen vormden een belangrijke herziening van de drie wetten inzake het justitiële stelsel³¹. Volgens de minister van Justitie werd in de aanpak ten volle rekening gehouden met de verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing, de Greco-verslagen en de adviezen van de Commissie van Venetië, alsook met de bredere noodzaak om de wetten inzake het justitiële stelsel opnieuw te bekijken, te bespreken en te wijzigen. Een specifiek doel was het verhelpen van de negatieve gevolgen van de vorige wijzigingen. In de wetsontwerpen van september 2020 worden oplossingen voorgesteld voor tal van kwesties die in de verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing aan de orde zijn gekomen, en met name afschaffing van de SIIJ, waardoor de professionele onafhankelijkheid van aanklagers wordt vergroot, afschaffing van de regeling voor vervroegde uittreding voor magistraten; wijziging van de bepalingen inzake de civielrechtelijke aansprakelijkheid van magistraten, opheffing van de beperkingen van de vrijheid van meningsuiting van magistraten, en wijziging van de procedures voor herroeping en benoemingen voor hooggeplaatste aanklagers (zie ook hieronder).

Over het geheel genomen leverden het raadplegingsproces en de reactie van de magistratuur een gemengd beeld op. De Hoge Raad voor de Magistratuur legde eerst een verklaring over de wetten af waarin met bezorgdheid werd gewezen op de ontwerpwijzigingen van de wetten inzake het justitiële stelsel toen deze werden onderworpen aan een openbaar debat³².

²⁸ Het vergelijkend onderzoek van 2019 werd door de Hoge Raad voor de Magistratuur uitgesteld en in 2020 heeft het Grondwettelijk Hof het verloop van het vergelijkend onderzoek ongeldig verklaard (CCR-beslissing 121/2020).

²⁹ In 2018 en 2019 werd de anciënniteitseis voor officieren van justitie in bepaalde diensten aanzienlijk verhoogd van de ene dag op de andere aanzienlijk verhoogd. Als gevolg daarvan moest een aantal personen die niet meer aan de vereisten voldeden, vertrekken en werd de aanwerving van nieuw personeel bemoeilijkt.

³⁰ In december 2019 werd de inwerkingtreding van de bepalingen inzake vervroegde uittreding uitgesteld tot januari 2022. In maart 2021 heeft het parlement deze met ingang van 1 januari 2022 definitief ingetrokken. Bij noodverordening (GEO) nr. 215/2020 van de regering zijn maatregelen vastgesteld om de inwerkingtreding van de bepalingen inzake de samenstelling van de beroepsinstanties uit te stellen (drie rechters in plaats van twee). In de noodverordening is bepaald dat de beroepsinstanties tot en met 31 december 2022 uit twee rechters bestaan. Het parlement is ook bezig met de goedkeuring van een wetsontwerp waarin wordt bepaald dat de beroepsinstanties uit twee rechters bestaan. Het ontwerp is in mei 2021 goedgekeurd door de Kamer van Afgevaardigden en ligt nu ter goedkeuring bij de senaat en zal bij de inwerkingtreding GEO 215/2020 intrekken.

³¹ Wet 207/2018 tot wijziging van wet 304/2004 betreffende de rechterlijke organisatie, wet 234/2018 tot wijziging van wet nr. 317/2004 inzake de Hoge Raad voor de Magistratuur en wet 242/2018 tot wijziging van wet nr. 303/2004 inzake het statuut van rechters en aanklagers.

³² Verklaring van 1 oktober 2020.

Later hebben de rechters en aanklagers van de Hoge Raad voor de Magistratuur afzonderlijke raadplegingen georganiseerd en stuurden zij hun standpunten naar de minister van Justitie, maar deze werden niet openbaar gemaakt³³.

In januari 2021 wijzigde de nieuwe regering de aanpak, waardoor de goedkeuring van twee specifieke en beperktere wijzigingen werd versneld. Ten eerste kwam zij met een wetsontwerp inzake tijdelijke maatregelen inzake toelating tot de magistratuur³⁴, na een positief advies van de Hoge Raad voor de Magistratuur. Het wetsontwerp werd op 3 februari 2021 door het parlement aangenomen, maar na een betwisting bij het Grondwettelijk Hof werden sommige bepalingen van de wet op 17 maart 2021 ongrondwettig bevonden³⁵.

Ten tweede werd het wetsontwerp inzake de afschaffing van de SIIJ op 4 februari 2021 gepubliceerd op de website van het ministerie van Justitie en voor advies aan de Hoge Raad voor de Magistratuur toegezonden. De Hoge Raad voor de Magistratuur bracht een negatief advies uit met het argument dat er aanvullende garanties nodig waren om magistraten te beschermen tegen mogelijk oneigenlijke corruptieonderzoeken³⁶. De regering volgde het advies van de Hoge Raad voor de Magistratuur niet en stelde het wetsontwerp op 18 februari ongewijzigd vast, overwegende dat de ontmanteling van de SIIJ de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ten goede zou komen, en diende het ontwerp bij het parlement in. Het parlement was het niet eens met het verzoek van de regering tot goedkeuring via een spoedprocedure en toen de Kamer van Afgevaardigden als eerste kamer het wetsontwerp in maart aannam, had zij bepalingen toegevoegd die volgens haar bedoeld waren om “magistraten te beschermen tegen oneigenlijke corruptieonderzoeken”, en stelde zij voor dat een verzoek tot goedkeuring van een verwijzing naar de rechter via de Hoge Raad voor de Magistratuur zou lopen³⁷. Deze bijkomende stap leidde tot kritiek van het maatschappelijk middenveld, een groot deel van de rechterlijke macht³⁸ en van de Hoge Raad voor de Magistratuur zelf³⁹ omdat het een nieuwe vorm van immuniteit vormde en kon worden gezien als een beperking van de verantwoordingsplicht van magistraten. Het wetsontwerp ligt thans bij de senaat als besluitvormende kamer. Op 26 maart 2021 heeft de minister van

³³ In februari 2021 en december 2020 hebben de afdelingen openbaar ministerie en rechters van de Hoge Raad voor de Magistratuur brieven gestuurd aan de minister van Justitie, maar deze brieven zijn niet openbaar.

³⁴ Het wetsontwerp heeft betrekking op de toelating tot het Nationaal Instituut voor de Magistratuur (NIM), de initiële beroepsopleiding van rechters en aanklagers, op het afstudeerexamen bij het NIM, op het stage- en bekwaamheidsexamen van de rechters en aanklagers en op het examen inzake toelating tot de magistratuur. Sommige bepalingen waren door het Grondwettelijk Hof in maart 2020 nietig verklaard (CCR-beslissing nr. 121/2020 van 10 maart 2020) en daarom was er geen vergelijkend onderzoek voor toelating tot de magistratuur mogelijk geweest.

³⁵ CCR-beslissing 187/2021 van 17 maart 2021, gepubliceerd op 7 mei 2021.

³⁶ De Hoge Raad voor de Magistratuur stelde dat de voorgestelde oplossing niet gepaard ging met garanties om uitvoering te geven aan het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht door te zorgen voor een adequate bescherming van rechters en aanklagers tegen druk, en wees op de algemene verplichting van de wetgever om passende garanties te bieden om bij het opstellen van wetgeving inzake de rechterlijke macht de daadwerkelijke onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

³⁷ http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=19177

³⁸ In een memorandum dat door meer dan duizend magistraten uit het hele land werd ondertekend, werden de “garanties” bekritiseerd: zij stelden dat een ongrondwettelijk “filter” werd ingevoerd door de vervolging van rechters en aanklagers afhankelijk te stellen van de goedkeuring van de Hoge Raad, en het vertrouwen van het publiek zou worden aangetast door de klaarblijkelijke invoering van een “superimmuniteit”. De ondertekenaars verzochten het parlement om de adviezen van de Commissie van Venetië en de Greco af te wachten alvorens over het amendement te stemmen.

³⁹ Binnen de Hoge Raad voor de Magistratuur lopen de meningen uiteen over de afschaffing van de SIIJ, over de noodzaak van garanties en over de vraag of de door de Kamer van Afgevaardigden voorgestelde garanties passend zijn.

Justitie de Commissie van Venetië om advies verzocht over het wetsontwerp, en met name over de aanvullende garanties. Het advies van de Commissie van Venetië zal naar verwachting in juli worden vastgesteld.

Wetten inzake het justitiële stelsel

Tegelijkertijd leefde de discussie over de volledige reeks wijzigingen in de drie wetten inzake het justitiële stelsel weer op met aanvullende debatten en overleg met de gerechtelijke instellingen, en in maart 2021 werden de drie ontwerpen van gewijzigde wetten voor advies aan de Hoge Raad voor de Magistratuur toegezonden. De minister van Justitie zegde toe de wetsontwerpen op het moment van indiening ervan bij het parlement ook voor advies toe te zenden aan de Commissie van Venetië. Over de ontwerpen wordt nog gedebatteerd en overlegd in Roemenië. Er waren ook reacties van het maatschappelijk middenveld⁴⁰. Begin mei voerde de minister van Justitie met 14 ngo's die actief zijn op het gebied van justitie, besprekingen over de justitiële hervormingen⁴¹.

Een belangrijke ontwikkeling is het arrest van het HvJ-EU van 18 mei 2021, waarin een aantal bepalingen van de wetten inzake het justitiële stelsel werden getoetst aan artikel 2 en artikel 19, lid 1, VEU en aan de beschikking inzake het mechanisme voor samenwerking en toetsing, en in het bijzonder met betrekking tot de SIIJ en de ad-interimbenoemingen in bestuurlijke functies binnen de gerechtelijke inspectie, alsmede de persoonlijke aansprakelijkheid van rechters als gevolg van justitiële fouten⁴². Meer in het algemeen herinnerde het HvJ-EU er in zijn arrest aan dat een lidstaat zijn wetgeving, met name op het gebied van de rechtsbedeling, niet zodanig mag wijzigen dat afbreuk wordt gedaan aan de bescherming van het rechtsstaatbeginsel⁴³.

De definitieve vorm van de drie wetten inzake het justitiële stelsel zal van groot belang zijn voor de onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie van het justitiële stelsel en voor het waarborgen van het recht van de burgers op een doeltreffende voorziening in rechte. De regering heeft reeds bevestigd dat zij de hervorming zodanig benadert dat gevolg wordt gegeven aan de aanbevelingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing over zowel het proces als de inhoud. Wat de procedure betreft, blijft het van belang dat niet alleen terdege rekening wordt gehouden met de aanbevelingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing zelf, maar ook met de jurisprudentie van het HvJ-EU inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, en met name de recente uitspraak van 18 mei 2021, en met de adviezen van de Commissie van Venetië en de Greco-verslagen. Dit is een belangrijk element bij het vinden van solide, stabiele en duurzame oplossingen.

Inhoudelijk wordt in de aanbevelingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing gewezen op een aantal terreinen waarop de Commissie bijzondere aandacht zal besteden aan het resultaat van de herziening van de wetten inzake het justitiële stelsel. Daarbij gaat het onder meer om kwesties in verband met structuren en procedures, zoals de ontmanteling van de SIIJ, de tuchtrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheidsregelingen voor rechters en aanklagers, de verantwoordingsplicht en benoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie, en de benoemings- en ontslagprocedures voor hoge aanklagers, alsook de rol van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie en de Hoge Raad voor de

⁴⁰ <https://expertforum.ro/legile-justitiei-nu-redeschideti-cutia-pandorei/>

⁴¹ <http://www.just.ro/ministrul-justitiei-a-consultat-reprezentantii-societatii-civile/>

⁴² Arrest van het Hof van Justitie van 18 mei 2021 in gevoegde zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 en C-379/19 Asociația “Forumul Judecătorilor Din România” e.a., punten 179-241.

⁴³ Ibid., punt 162. Zie ook zaak C-896/19, Republika/Il-Prim Ministru van 20 april 2021, punt 64.

Magistratuur. Belangrijk is ook het effect van de hervormingen op de onafhankelijkheid en loopbaanorganisatie van magistraten.

Na afronding van het wetgevingsproces zal de Commissie breder kunnen beoordelen in hoeverre stappen in de goede richting zijn gezet als het gaat om de uitvoering van de aanbevelingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing over de wetten inzake het justitiële stelsel.

Benoemingen voor leidinggevende functies bij het openbaar ministerie

- *Aanbeveling van 2017: 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 van 2018: Rekening houden met de negatieve adviezen van de Hoge Raad voor de Magistratuur inzake benoemingen of ontslagen van aanklagers op bestuursposten, tot een nieuw wetgevingskader in werking treedt overeenkomstig aanbeveling 1 van januari 2017.*
- *Aanbeveling van 2018: 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.*

In opeenvolgende verslagen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing is gewezen op de noodzaak van voldoende controlemechanismen in de procedure voor de benoeming van hooggeplaatste aanklagers, alsook op de mate waarin dezelfde benoemings- en ontslagprocedure van toepassing zou zijn op lagere bestuurlijke niveaus binnen het openbaar ministerie. In het verslag over het mechanisme voor samenwerking en toetsing van 2018 werd geconcludeerd dat de situatie was verslechterd, terwijl in het verslag over het mechanisme voor samenwerking en toetsing van 2019 werd gewezen op het risico dat voortdurende wijzigingen tot meer onzekerheid en een gebrek aan vertrouwen zouden leiden: hoewel de procedure in minder dan zes maanden viermaal was gewijzigd, heeft geen van deze wijzigingen betrekking op het kernpunt van het evenwicht tussen de invloed van de verschillende instellingen op het proces en de concentratie van de macht bij de minister van Justitie. De Commissie van Venetië richtte zich ook op het gebrek aan tegenwicht tegen de invloed van de minister van Justitie⁴⁴.

Sinds 2019 zijn er geen verdere wetswijzigingen meer geweest en de kwestie maakt nu deel uit van de lopende wijzigingen van de wet inzake het justitiële stelsel met betrekking tot het statuut van rechters en aanklagers. In een nieuw ontwerp van maart 2021, waarover de minister van Justitie om een advies van de Hoge Raad voor de Magistratuur heeft verzocht (zie hierboven), wordt voorgesteld de rol van de Hoge Raad voor de Magistratuur te versterken door de invoering van een bindend advies van de Hoge Raad voor de Magistratuur. De rol van de president van Roemenië wordt ook versterkt wat betreft de mogelijkheid om een kandidaat te weigeren.

Sinds het laatste verslag zijn nieuwe hoofden van het openbaar ministerie benoemd, maar de aanhoudende bezorgdheid over de procedure blijft bestaan. Begin 2020 was een van de eerste acties van de toenmalige minister van Justitie het organiseren van selectieprocedures

⁴⁴ Advies 950/2019 CDL-AD(2019)014 van de Commissie van Venetië.

met meer transparantie, met het oog op de benoeming van nieuwe leidinggevenden voor het openbaar ministerie⁴⁵. Terwijl de nieuwe hoofdaanklager van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding werd benoemd na een positief advies van de Hoge Raad voor de Magistratuur, werden de procureur-generaal en de hoofdaanklager van het directoraat onderzoek georganiseerde misdaad en terrorisme (DIICOT)⁴⁶ benoemd ondanks een negatief advies van de Hoge Raad voor de Magistratuur. De afdeling aanklagers van de Hoge Raad voor de Magistratuur meldde voorts dat de aanklagers die tegen de kandidaten voor het ambt van procureur-generaal en het DIICOT hadden gestemd, daardoor onder druk van de SIJ kwamen te staan⁴⁷. In 2020 was er nog een aantal gevallen waarin de minister van Justitie voorbijging aan het advies van de Hoge Raad voor de Magistratuur wat betreft plaatsvervangende bestuurlijke functies⁴⁸.

De ontslagprocedure van de hoogste aanklagers houdt nauw verband met het benoemingsproces. Het ontslag in 2018 van de voormalige hoofdaanklager van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding⁴⁹ is beoordeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Er werd geoordeeld dat Roemenië inbreuk had gemaakt op het recht op een eerlijk proces en de vrijheid van meningsuiting, zoals verankerd in artikel 6, lid 1, en artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens⁵⁰. Volgens het EHRM heeft de voormalige hoofdaanklager de redenen voor haar ontslag niet doeltreffend kunnen aanvechten bij de rechter. Het EHRM wees ook op het toenemende belang dat wordt gehecht aan het optreden van een autoriteit die onafhankelijk is van de uitvoerende en de wetgevende macht met betrekking tot besluiten die gevolgen hebben voor de benoeming en het ontslag van aanklagers. Daarnaast wees het EHRM op het risico dat het ontslag de bereidheid van magistraten om deel te nemen aan het openbare debat over de rechterlijke macht, zou kunnen ondermijnen. De Roemeense regering heeft onlangs een actieplan voor de uitvoering van de uitspraak gepresenteerd⁵¹ en in de ontwerpwijzigingen van de wetten inzake het justitiële stelsel is een herzieningsprocedure bij een administratieve rechter toegevoegd aan de procedure voor het ontslag van hoofdaanklagers.

Al met al is er werk gemaakt van de aanbeveling van het mechanisme voor samenwerking en toetsing over de benoeming van de hoofdaanklager van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding. Het lopende wetgevingsproces tot wijziging van de wetten inzake het justitiële stelsel bevat bepalingen die gevolg moeten geven aan de resterende aanbevelingen inzake benoemingen bij het openbaar ministerie en de uitvoering van de aanbevelingen kan worden beoordeeld wanneer het proces is afgerond.

⁴⁵ De selectiecriteria, de naam van de kandidaten en de procedures werden gepubliceerd op de website van het ministerie van Justitie, en de sollicitatiegesprekken werden online gestreamd.

⁴⁶ In september 2020 nam de hoofdaanklager van DIICOT ontslag nadat haar echtgenoot was onderzocht en in eerste instantie was veroordeeld wegens corruptie en beïnvloeding.

⁴⁷ Dit gebeurde in de vorm van gelekte dagvaardingen van de SIJ kort na de stemming.

⁴⁸ Bijvoorbeeld een van de plaatsvervangende functies bij de procureur-generaal bij het Hoge Hof van Cassatie en Justitie.

⁴⁹ Het ontslag vond in 2018 plaats op voorstel van de minister van Justitie. Naar aanleiding van de weigering van de afdeling aanklagers binnen de Hoge Raad om het voorstel goed te keuren, weigerde de president van de Republiek het ontslagdecreet te ondertekenen, waarna de premier een klacht indiende bij het Grondwettelijk Hof, dat de president uiteindelijk heeft gelast het decreet te ondertekenen.

⁵⁰ Arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 5 mei 2020, Kövesi tegen Roemenië, 3594/19.

⁵¹ In juni 2021 zal het Comité van Ministers van de Raad van Europa zich buigen over de uitvoering van het actieplan.

Gedragcodes

Aanbeveling van 2017: 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 vastgesteld.

Sinds eind 2017 is er een gedragscode voor parlementsleden⁵². 1) In de verslagen van 2018 en 2019 werd vastgesteld dat de gedragscode vanwege het gebrek aan expliciete bepalingen over het eerbiedigen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht nog niet aan het doel ervan beantwoordde⁵³. Sinds het laatste verslag zijn er geen verdere ontwikkelingen met betrekking tot de toepassing van de code gemeld. Er waren in de media nog steeds meldingen van gevallen waarin de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in het parlementaire proces werd veronachtzaamd en het gerechtelijk apparaat en individuele magistraten werden bekritiseerd door parlementsleden⁵⁴, maar het aantal en de hevigheid van de aanvallen zijn duidelijk afgenomen ten opzichte van de periode 2017-2019.

De Commissie had er ook op gewezen dat de gedragscode voor ministers ook een dergelijke bepaling zou moeten bevatten, en in april 2019 voegde de regering aan de gedragscode een expliciete bepaling toe betreffende de noodzaak om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te eerbiedigen. Sinds het laatste verslag over het mechanisme voor samenwerking en toetsing zijn er paar gevallen geweest waarin de Hoge Raad voor de Magistratuur heeft geconstateerd dat kritiek van een regeringslid waarschijnlijk afbreuk heeft gedaan aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, maar wel aanzienlijk minder gevallen dan in voorgaande jaren⁵⁵. Er is geen informatie ontvangen over de vraag of in die gevallen de naleving van de gedragscode van de regering is besproken.

Gezien de ontwikkelingen in de vorige zittingsperiode met betrekking tot de eerbiediging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht door het parlement kan aan deze aanbeveling niet worden geacht te zijn voldaan. Nu er sinds begin 2021 een nieuw parlement is, bieden de komende debatten over justitievraagstukken een nieuwe gelegenheid om de gedragscode zo toe te passen dat wordt voldaan aan de aanbeveling om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te eerbiedigen.

Wetboek van burgerlijke rechtsvordering

Aanbeveling van 2017: 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.

⁵² Parlementair besluit 77/2017: <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2017/10/Codul-de-conduită.pdf>.

⁵³ De gedragscode vermeldt niet specifiek de eerbiediging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, maar bevat een algemene bepaling over de eerbiediging van de scheiding der machten: artikel 1, lid 3, bepaalt: “Afgevaardigden en senatoren zijn verplicht eerlijkheid en discipline te betrachten, met inachtneming van de beginselen van scheiding en machtsevenwicht in de staat, transparantie, morele integriteit, verantwoordingszin en eerbiediging van de reputatie van het parlement”.

⁵⁴ Website van de Hoge Raad voor de Magistratuur — verklaringen en beslissingen inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

⁵⁵ Website van Hoge Raad voor de Magistratuur. De Hoge Raad voor de Magistratuur heeft de gerechtelijke inspectie ook verzocht de verklaringen van de minister van Justitie over een rechterlijke uitspraak te verifiëren.

Deze aanbeveling had betrekking op de voltooiing van de hervorming van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering, waarbij met name een raadkamerfase werd ingevoerd in de burgerlijke rechtsvordering en bepaalde beroepsprocedures. In 2018 werd deze hervorming losgelaten⁵⁶. In het verslag over het mechanisme voor samenwerking en toetsing van 2019 werd geconcludeerd dat dit een kans zou moeten bieden voor een periode van stabiliteit in deze tak van het justitiële stelsel.

Aan deze aanbeveling kan worden geacht te zijn voldaan. De beoordeling van de doeltreffendheid en kwaliteit van de gerechtelijke procedures vindt plaats in het kader van het verslag over de rechtsstaat.

Wetboek van strafrecht en wetboek van strafvordering

- *Aanbeveling van 2018: Bevriezing van de inwerkingtreding van de wijzigingen van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering.*
- *Aanbeveling van 2018: 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.*
- *Aanbeveling van 2017: De huidige fase in de hervormingen van de Roemeense strafwetboeken 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.*

In april 2019 nam het parlement in het kader van de spoedprocedure wijzigingen aan in het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering en in de bijzondere wet inzake corruptie, wat aanleiding gaf tot ernstige bezorgdheid over de gevolgen voor het onderzoek naar en de bestraffing van misdrijven in het algemeen en corruptiemisdrijven in het bijzonder. Deze aanpassingen werden op grote schaal bekritiseerd en in juli 2019 in hun geheel ongrondwettig verklaard⁵⁷. Door deze uitspraak zijn de wetten niet in werking getreden, maar het feit dat er een beleidskeuze was geweest om dergelijke aanpassingen door te voeren, bleef een punt van zorg voor de Commissie en vele andere waarnemers⁵⁸, temeer daar deze beleidskeuze niet onmiddellijk na de uitspraak van de rechters uitdrukkelijk werd afgewezen en de wetsontwerpen in de gehele vorige zittingsperiode aanhangig bleven bij het parlement.

In maart 2021 verwierpen beide kamers van het nieuw verkozen parlement de aanpassingen van 2018 en 2019 definitief. Daarvóór, in mei 2020, had het parlement ook zeven problematische ontwerpamendementen op het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering verworpen.

Wijzigingen van de twee wetboeken blijven noodzakelijk. In de eerste plaats is dit nodig om gevolg te geven aan een aantal vergaande uitspraken van het Grondwettelijk Hof die sinds 2014 zijn gedaan en die bepalingen van beide wetboeken nietig hebben verklaard en een duidelijk effect hebben gehad op de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. Zonder degelijke wetgevings- en beleidsoplossingen is de rechtsonzekerheid schadelijk voor individuele gevallen en daarmee voor de strijd tegen corruptie.

⁵⁶ De wetswijzigingen traden in december 2018 in werking.

⁵⁷ Arrest 466 van het Grondwettelijk Hof van Roemenië van 29 juli 2019.

⁵⁸ Zie ook het advies van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2018)021-e).

Sinds 2019 is er een interinstitutionele werkgroep die wetgevingsinitiatieven tot wijziging van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering onderzoekt en gemeenschappelijke oplossingen en standpunten van de rechterlijke macht voorstelt⁵⁹. De werkgroep kwam in 2020 niet bijeen vanwege de COVID-19-pandemie, maar de vergaderingen zijn inmiddels hervat. De minister van Justitie heeft de werkzaamheden met betrekking tot de twee wetboeken tot prioriteit gemaakt en de werkzaamheden van de werkgroep zullen de basis vormen voor de herziening van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering. De regering is voornemens nieuwe geconsolideerde teksten bij het parlement in te dienen zodra de wijzigingen van de wetten inzake het justitiële stelsel zijn aangenomen.

Deze verschillende stappen betekenen in feite dat afstand is genomen van de wijzigingen die in de aanbevelingen als achteruitgang werden aangemerkt. Daarmee wordt de weg vrijgemaakt voor het proces van herziening van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering om gevolg te geven aan de uitspraken van het Grondwettelijk Hof, 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 in de aanbevelingen vervatte advies van de Commissie van Venetië. De Roemeense autoriteiten zetten thans voorbereidende stappen.

Wetgevend proces op het gebied van het mechanisme voor samenwerking en toetsing

Aanbeveling van het mechanisme voor samenwerking en toetsing van 2017: Om de transparantie en de voorspelbaarheid van het wetgevend proces te verbeteren en de interne vrijwaringsmaatregelen 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 tot het strafwetboek 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) en het burgerlijk wetboek en het wetboek van burgerlijke rechtsvordering, naar het voorbeeld van de transparantie in de besluitvorming die de regering in 2016 tot stand heeft gebracht.

Deze aanbeveling weerspiegelt dat een open en robuust wetgevingsproces de beste manier is om ervoor te zorgen dat hervormingen zowel duurzaam als doeltreffend zijn⁶⁰.

Tijdens het referendum van mei 2019 stemde een meerderheid van de burgers voor een verbod op het gebruik van noodverordeningen van de regering (GEO) op het gebied van justitie. Dit illustreert de bezorgdheid over het buitensporige gebruik van GEO's, en sinds november 2019 is dit nog maar weinig gebeurd⁶¹.

⁵⁹ De werkgroep bestaat uit de Hoge Raad voor de Magistratuur, het Hoge Hof van Cassatie en Justitie, het openbaar ministerie bij het Hoge Hof van Cassatie en Justitie en het ministerie van Justitie.

⁶⁰ In het verslag over de rechtsstaat van 2020 — landenhoofdstuk over de situatie op het gebied van de rechtsstaat in Roemenië en in de landenspecifieke aanbevelingen van het Europees semester is onderstreept dat er bezorgdheid bestaat over de voorspelbaarheid en kwaliteit van het wetgevend proces in het algemeen.

⁶¹ Uitzonderingen zijn onder meer: i) stappen om de werking van het justitiële stelsel tijdens de COVID-19-pandemie te waarborgen, ii) een wet van februari 2020 inzake publieke overnames, waarbij een eventuele nieuwe tuchtprocedure voor rechters werd ingevoerd en die ongrondwettig werd verklaard, iii) de GEO van 30 december 2020 tot uitstel van de inwerkingtreding van bepalingen ter verhoging van het aantal

Wat de procedures in het parlement betreft, is het aantal noodprocedures met betrekking tot wetten inzake het justitiële stelsel, het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering, het rechtskader inzake integriteit en de corruptiebestrijding duidelijk gedaald sinds het verslag over het mechanisme voor samenwerking en toetsing van 2019. In februari 2021 heeft het parlement een voorstel verworpen om het wetsontwerp tot afschaffing van de SIIJ via een parlementaire spoedprocedure te onderzoeken. Er zijn ook minder gevallen geweest waarin controversiële wetsontwerpen in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing zijn ingediend in commissies of in een van de kamers, en nog minder gevallen waarin dergelijke ontwerpen zijn aangenomen. Een uitzondering was een wet tot afschaffing van bijzondere pensioenen, met inbegrip van het speciale pensioen van rechters en aanklagers, die door de Hoge Raad voor de Magistratuur werd aangemerkt als zijnde gericht tegen de rechterlijke macht. Uiteindelijk werd de wet ongrondwettelijk verklaard⁶². Gezien de parlementaire procedure waarbij amendementen op de stemmingslijst blijven staan totdat ze ervan af worden gehaald, wachten echter nog diverse reeds lang bestaande amendementen op behandeling door het parlement, waaronder een aantal amendementen die het rechtskader voor het voorkomen en bestraffen van onverenigbaarheden en belangenconflicten ernstig zouden kunnen ondermijnen. Tegen deze achtergrond was het feit dat het parlement vóór verwerping van problematische amendementen op het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering heeft gestemd, een belangrijk teken van vooruitgang. Voorts verwierp het parlement in maart 2021 een aantal hangende amendementen die tot bezorgdheid hadden geleid over het rechtskader inzake integriteit (zie hieronder).

Het wetgevingsproces voor de verschillende hervormingsvoorstellen — betreffende de SIIJ, de wetten inzake het justitiële stelsel, en later het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering — biedt de gelegenheid om aan te tonen dat de aanpak van de aanbeveling wordt gevolgd.

Tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken door het openbaar bestuur

Aanbeveling van het mechanisme voor samenwerking en toetsing van 2017: 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.

Respect voor en uitvoering van rechterlijke uitspraken vormen een integrerend deel van de efficiëntie van het justitiële stelsel⁶³. Roemenië werd in 2005 door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op de vingers getikt omdat de Roemeense staat of juridische entiteiten die onder de verantwoordelijkheid van de Roemeense staat vallen, definitieve uitspraken van de binnenlandse rechters⁶⁴ niet opvolgen of daar te lang mee wachten. Dit blijft een

rechters in bepaalde rechtsprekende formaties, die naar verwachting zullen worden afgeschaft in het kader van de lopende herziening van de wetten inzake het justitiële stelsel.

⁶² Beslissing nr. 153 van 6 mei 2020. Later nam het parlement een andere wet aan waarbij de bijzondere pensioenen werden belast. Die wet werd eveneens ongrondwettelijk verklaard.

⁶³ Zie de 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

⁶⁴ Arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 6 september 2005, *Săcăleanu-groep tegen Roemenië* (verzoek nr. 73970/01).

probleem: in 2016 heeft Roemenië aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa een actieplan voorgelegd om iets te doen aan het structurele probleem van niet-uitvoering of een te trage uitvoering van rechterlijke uitspraken tegen de staat⁶⁵. Dit actieplan en de aanvullende maatregelen die waren geëist door het Comité van Ministers van de Raad van Europa, zijn van rechtstreeks belang voor het opvolgen van deze aanbeveling⁶⁶.

In het verslag over het mechanisme voor samenwerking en toetsing van 2019 werd enige vooruitgang genoteerd: er werd gemeld dat de regering de lijst van maatregelen in april 2019 had goedgekeurd en de verantwoordelijke interministeriële werkgroep had opgedragen de wetsvoorstellen voor de uitvoering van het actieplan uit te werken. Die voorstellen omvatten wijzigingen in het rechtskader om een tijdige uitvoering te garanderen en een toezichtsmechanisme om een te late uitvoering van uitspraken ten laste van de staat te voorkomen⁶⁷.

Geen van deze maatregelen is echter aangenomen of uitgevoerd⁶⁸. De verantwoordelijkheid werd binnen de regering verschoven⁶⁹ en een speciale werkgroep werd belast met de taak om met voorstellen te komen voor nieuwe juridische oplossingen.

Zoals ook het Comité van Ministers van de Raad van Europa in maart 2021 heeft benadrukt, is een sterke politieke wil om met brede, duurzame oplossingen te komen, onontbeerlijk⁷⁰.

Sinds het vorige verslag zijn er geen belangrijke nieuwe stappen gezet om deze aanbeveling uit te voeren.

Strategisch justitieel beheer en actieplan voor de rechterlijke macht

Aanbeveling van het mechanisme voor samenwerking en toetsing van 2017: 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.

In 2017 werd het strategisch justitieel beheer opgezet met als doel belangrijke strategische kwesties in het justitiële stelsel aan te pakken en de belangrijkste instellingen samen te

⁶⁵ Zie referentie CM/Notes/1280/H46-21 van de Raad van Europa.

⁶⁶ Roemenië staat onder verscherpt toezicht van het Comité van Ministers van de Raad van Europa voor de uitvoering van dit arrest (Besluit CM/Del/Dec (2019) 1340/H46-15).

⁶⁷ Memorandum nr. L1/1814/26.02.2019 over maatregelen om de uitvoering te garanderen van rechterlijke uitspraken tegen een overheidsdebiteur, overeenkomstig de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens inzake niet-uitvoering of een te trage uitvoering van de rechterlijke uitspraken tegen overheidsdebiteuren.

⁶⁸ In het verslag van 2019 over het mechanisme voor samenwerking en toetsing werd ook opgemerkt dat met de IT-toepassing “Ecris” het aantal definitieve rechterlijke uitspraken zal kunnen worden bepaald waarin overheidsinstellingen debiteuren of crediteuren zijn. Met het register moeten statistieken over doeltreffende handhaving beschikbaar komen en zal kunnen worden toegezien op de uitvoering van rechterlijke uitspraken. Er is geen informatie ontvangen over de vraag of dit register thans operationeel is en of er statistieken beschikbaar zijn.

⁶⁹ Naar het secretariaat-generaal van de regering in plaats van het ministerie van Justitie.

⁷⁰ In maart 2021 heeft het Comité van Ministers zich opnieuw gebogen over de uitvoering van het arrest en opnieuw gewezen op het cruciale belang van een krachtige inzet op hoog politiek niveau om een snelle, brede en duurzame oplossing te vinden voor de problemen die met deze arresten aan het licht zijn gekomen, waarbij het zich ernstige zorgen maakte over het aanhoudende uitblijven van tastbare vooruitgang”.

brengen die verantwoordelijk zijn voor de werking van het justitiële stelsel⁷¹. Het is ook verantwoordelijk voor de uitvoering van het actieplan van de strategie voor de ontwikkeling van de rechterlijke macht 2015-2020⁷². Deze strategie was bedoeld om de belangrijkste aanjager van de justitiële hervorming te worden en de hervormingsdynamiek vanuit het mechanisme voor samenwerking en toetsing te internaliseren. In het verslag van november 2019 over het mechanisme voor samenwerking en toetsing werd geconstateerd dat het strategisch justitieel beheer niet naar behoren functioneerde en dat het actieplan grotendeels niet is uitgevoerd⁷³.

Sinds 2019 is de situatie van het justitiële stelsel op het gebied van personele middelen en organisatie verder verslechterd als gevolg van de wijzigingen in de wetten en het beleid inzake het justitiële stelsel die in de periode 2017-2019 zijn aangenomen. De belangrijkste structurele problemen die in het verslag van 2017 werden genoemd, blijven bestaan: tekorten aan griffiers, buitensporige werklast in bepaalde rechtbanken en vertragingen bij het motiveren van rechterlijke uitspraken⁷⁴. Eind 2019 vonden enkele vergaderingen van het strategisch justitieel beheer plaats en kon de professionele institutionele samenwerking worden hervat, maar er werden geen tastbare resultaten geboekt. De minister van Justitie is nu begonnen met het opnieuw bijeenroepen van vergaderingen, en er zijn eerste besprekingen gevoerd over de werking van het strategisch justitieel beheer en over de personeelsstrategie voor 2021-2022.

Momenteel wordt gewerkt aan een eindverslag over de uitvoering van het actieplan, aan de hand waarvan kan worden bepaald welke volgende stappen en acties uit het vorige plan relevant blijven.

Een nieuwe visie en strategie voor een doeltreffende en duurzame ontwikkeling van het justitiële stelsel voor de komende jaren zal een belangrijke aanvulling vormen op een herzien rechtskader door middel van de wetten inzake het justitiële stelsel. Daarmee zou ook worden getoond dat het strategisch justitieel beheer een actief forum wordt dat in staat is belangrijke strategische kwesties in het justitiële stelsel aan te pakken en consensus en vertrouwen tussen de belangrijkste justitiële en overheidsinstellingen tot stand te brengen. Dit zou een belangrijke stap zijn om aan te tonen dat er duurzame structuren bestaan om de hervormingen voort te zetten na afloop van het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

⁷¹ Het bestaat uit de minister van Justitie, de voorzitter van de Hoge Raad voor de Magistratuur, de voorzitter van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie en de procureur-generaal.

⁷² Actieplan goedgekeurd bij Regeringsbesluit 282 van 2016.

⁷³ Het ministerie van Justitie meldde dat eind 2019 32,11 % van de indicatoren was gerealiseerd, 41,14 % van de indicatoren in uitvoering was, 25,42 % van de indicatoren nog niet van start was gegaan en 1,34 % van de indicatoren geen overtuigend beeld opleverde.

⁷⁴ Op 7 april 2021 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat het opstellen van een strafrechtelijke beslissing nadat deze is genomen, de veroordeelde het recht op toegang tot de rechter en het recht op een eerlijk proces ontnemt (Beslissing CCR 233/2021 van 7 april 2021). Op 12 mei is een nieuwe wet in werking getreden die bepaalt dat binnen een bepaalde termijn na behandeling van een strafzaak de beraadslagingen, de opstelling van de uitspraak en het bekendmaken van de uitspraak tegelijkertijd moeten plaatsvinden.

Transparantie en verantwoordingsplicht van de Hoge Raad voor de Magistratuur

Aanbeveling van het mechanisme voor samenwerking en toetsing van 2017: 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 en beroepsorganisaties, waarbij gezorgd wordt voor een jaarlijkse rapportering die kan worden besproken op de algemene vergaderingen van rechtbanken en aanklagers.

In de verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing is consequent benadrukt dat het van belang is dat de Hoge Raad voor de Magistratuur bijdraagt aan de dynamiek van de hervormingen, door duidelijke collectieve standpunten te formuleren en vertrouwen te wekken door transparantie en verantwoordingsplicht. In de verslagen van 2018 en 2019 over het mechanisme voor samenwerking en toetsing werd bezorgdheid geuit over dit aspect en werd opgemerkt dat de standpunten die de Hoge Raad voor de Magistratuur heeft ingenomen met betrekking tot kwesties als de afdeling voor het onderzoeken van strafbare feiten binnen de rechterlijke macht (SIIJ), belangrijke benoemingen en de verdediging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, aanleiding hebben gegeven tot bezorgdheid over haar institutionele onafhankelijkheid en gezag. De werkzaamheden van de Hoge Raad voor de Magistratuur worden sinds november 2019 nog steeds gekenmerkt door controverse.

Een belangrijk punt van zorg betreft het vermogen van de Hoge Raad voor de Magistratuur om consensus te bereiken in het justitiële stelsel en aldus een constructieve rol te spelen in belangrijke beslissingen voor de organisatie en het functioneren van de rechterlijke macht. Deze bezorgdheid kan worden geïllustreerd aan de hand van de beslissing om niet constructief mee te werken aan de wetsontwerpen inzake het justitiële stelsel die door het ministerie van Justitie zijn gepubliceerd voor een openbare raadpleging van zes maanden in september 2020⁷⁵: de Hoge Raad voor de Magistratuur heeft vóór het einde van de openbare raadpleging geen geconsolideerd standpunt naar voren gebracht⁷⁶.

Een ander voorbeeld waarin de Hoge Raad voor de Magistratuur geen duidelijk standpunt heeft geformuleerd en geen bijdrage heeft geleverd aan het publieke debat, is de reactie op het wetsontwerp om de SIJ te ontmantelen. Hoewel het wetsontwerp van de minister van Justitie in overeenstemming was met de aanbevelingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, de Commissie van Venetië en de Greco, bracht de Hoge Raad voor de Magistratuur een negatief advies over het ontwerp uit en riep hij op tot nieuwe waarborgen, maar ondanks het langdurige debat over dit onderwerp heeft hij niet aangegeven wat deze waarborgen zouden moeten inhouden. Daardoor konden de resultaten van een voorafgaand openbaar debat niet worden meegenomen in de in de Kamer van Afgevaardigden ingediende amendementen op het ontwerp waarin in reactie op de Hoge Raad voor de Magistratuur waarborgen werden opgenomen die betrekking hadden op de procedure bij aanklachten tegen rechters of aanklagers die beschuldigd worden van

⁷⁵ <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?FolderId=8305>

⁷⁶ Vóór het einde van de raadpleging in maart 2021 was er geen openbaar document over de standpunten van de rechters of het openbaar ministerie, noch van de Hoge Raad voor de Magistratuur. De afdelingen rechters en aanklagers binnen de Hoge Raad voor de Magistratuur Justitie deelden de Commissie mee dat zij respectievelijk rechters en aanklagers hebben geraadpleegd en dat afzonderlijke brieven aan de minister van Justitie zijn gezonden. De brieven zijn niet openbaar gemaakt.

corruptie. Toen de voorgestelde waarborgen aan het licht kwamen, leidden deze tot kritische reacties binnen de Hoge Raad voor de Magistratuur, het maatschappelijk middenveld en de meerderheid van de rechters en aanklagers (zie ook hierboven).

De communicatie naar het publiek van de Hoge Raad voor de Magistratuur, met name over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, blijft ook een bron van zorg. In het verslag van januari 2017 werd opgemerkt dat een proactieve aanpak door de Hoge Raad voor de Magistratuur met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht een belangrijk element was om aan de ijkpunten te voldoen. In de verslagen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing is geconstateerd dat de Hoge Raad voor de Magistratuur niet in staat is geweest een krachtig standpunt ter zake te bepalen. Sinds het laatste verslag heeft de Hoge Raad voor de Magistratuur weinig activiteiten ontplooid om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te verdedigen⁷⁷. Hij heeft zich niet uitgelaten over de baanbrekende uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van mei 2020 ten gunste van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht⁷⁸. Er is ook verwarring ontstaan tussen het plenum van de Hoge Raad voor de Magistratuur — dat krachtens de grondwet verantwoordelijk is voor de verdediging van de onafhankelijkheid van het justitiële stelsel en voor adviezen over wetgevingsvoorstellen — en de afdelingen. In veel gevallen verdedigen de afdelingen, en niet het plenum, de onafhankelijkheid van het justitiële stelsel⁷⁹.

Er zijn echter ook gevallen geweest waarin de Hoge Raad voor de Magistratuur zijn verdeeldheid heeft overwonnen en resultaten heeft kunnen boeken, zoals in 2020, toen het parlement de speciale pensioenen van rechters en aanklagers introk⁸⁰, of met betrekking tot salarissen en pensioenen in 2021⁸¹. Evenzo heeft de Hoge Raad voor de Magistratuur in februari 2021 positief bijgedragen aan een wetsontwerp voor de organisatie van een vergelijkend onderzoek voor de toelating tot het beroep in 2021. Hij is ook blijven samenwerken met de regering om middelen te verkrijgen voor het gerechtelijk apparaat en het openbaar ministerie⁸².

De Hoge Raad voor de Magistratuur heeft ook zijn regels gewijzigd om de toegang tot openbare informatie te verbeteren en de ontwerpbeslissingen die door zijn plenum of afdelingen in stemming worden gebracht, openbaar te maken. Er is vooruitgang geboekt met

⁷⁷ Sinds het laatste verslag zijn er slechts twee zaken toegelaten voor de verdediging van de onafhankelijkheid van het justitiële stelsel door het plenum van de Hoge Raad voor de Magistratuur, beide gebaseerd op feiten van begin 2019. Het aantal verzoeken en het aantal ingewilligde verzoeken in het kader van de verdediging van de onafhankelijkheid of reputatie van individuele rechters en magistraten is ook gedaald ten opzichte van voorgaande jaren. De media, waaronder sociale media, blijven kritiek en druk uitoefenen op rechters en aanklagers. De Hoge Raad voor de Magistratuur heeft zijn regels echter gewijzigd om zaken die duidelijk niet ontvankelijk zijn, eruit te filteren zodat de verificatie van de gerechtelijke inspectie kan worden versneld.

⁷⁸ Alleen de afdeling openbaar ministerie heeft een verklaring gepubliceerd.

⁷⁹ De afdeling rechters, en in enkele gevallen ook de afdeling openbaar ministerie, hebben een reeks publieke verklaringen uitgebracht over mogelijke druk op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Wanneer een verzoek in plenum werd afgewezen, werd het soms in de afdelingen aangepast. Er zijn ook voorbeelden waarin de afdeling rechters publieke verklaringen aflegde of actie ondernam, terwijl de betrokken kwesties zowel rechters als aanklagers betroffen.

⁸⁰ De wet werd ongrondwettig verklaard.

⁸¹ Persverklaring van de Hoge Raad voor de Magistratuur van 18 februari 2021.

⁸² In 2020 zijn diverse vergaderingen georganiseerd, met name over de uitbreiding van het ondersteunend personeel bij de rechterlijke instanties.

belangrijke projecten die met EU-middelen worden gefinancierd, waaronder een gezamenlijke communicatiestrategie⁸³.

Er blijft bezorgdheid bestaan over de capaciteit en de verantwoordingsplicht van de Hoge Raad voor de Magistratuur zoals te berde gebracht in de verslagen van 2018 en 2019 over het mechanisme voor samenwerking en toetsing. De meer consensuele toon van de leiding van de Hoge Raad voor de Magistratuur dit jaar zal ertoe bijdragen dat het vertrouwen in en de eenheid van het justitiële stelsel wordt hersteld en dat de raad de rol kan vervullen die in de aanbeveling en in ijkpunt één is beschreven.

Gerechtelijke inspectie

Aanbeveling van 2018 van het mechanisme voor samenwerking en toetsing: 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 onderzoek.

De jaren 2018 en 2019 werden gekenmerkt door controverse over de aanpak van de Hoge Raad voor de Magistratuur ten aanzien van de positie van de hoofdinspecteur, aangezien de Hoge Raad voor de Magistratuur de ambtstermijn van de gevestigde functionaris daadwerkelijk verlengde, ondanks de controverse over een tijdelijke verlenging op basis van een noodverordening van de regering. Bij het HvJ-EU is een verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend over de verenigbaarheid met artikel 2 en artikel 19, lid 1, VEU van de bevoegdheid van de regering om tussentijdse benoemingen te verrichten in bestuurlijke functies binnen de gerechtelijke inspectie die verantwoordelijk is voor het voeren van tuchtprocedures tegen rechters en aanklagers. In zijn arrest van 18 mei 2021 oordeelde het HvJ-EU dat een nationale regeling geen aanleiding mag geven tot twijfel of de bevoegdheden van een gerechtelijk orgaan dat belast is met tuchtrechtelijke onderzoeken en tuchtprocedures tegen rechters en aanklagers, kunnen worden gebruikt als instrument om druk dan wel politiek toezicht uit te oefenen op de werkzaamheden van die rechters en aanklagers. Volgens het Hof doet een nationale regeling in het bijzonder dergelijke twijfels rijzen wanneer zij de regering van de betrokken lidstaat de bevoegdheid verleent om de bestuursleden van het orgaan dat belast is met tuchtonderzoeken en tuchtprocedures tegen rechters en aanklagers, te benoemen zonder de in het nationale recht neergelegde gewone benoemingsprocedure te volgen, zelfs al is die benoeming maar voorlopig⁸⁴. Het arrest herbevestigt het doel van de aanbeveling van 2018. De autoriteiten die toezicht houden op de gerechtelijke inspectie, en met name de Hoge Raad voor de Magistratuur, zullen naar behoren rekening moeten houden met dat arrest, mede in het licht van de herhaalde bezorgdheid over de activiteiten van de gerechtelijke inspectie.

De afgelopen jaren hebben rechterlijke instellingen, waaronder de Hoge Raad voor de Magistratuur zelf, hun bezorgdheid geuit over het gebrek aan verantwoordingsplicht van de gerechtelijke inspectie, onder verwijzing naar het grote aantal door de inspectie aangespannen zaken dat uiteindelijk door de rechters is verworpen, de concentratie van alle besluitvorming bij de hoofdinspecteur en de beperkingen van de toezichtsbevoegdheden van

⁸³ Deze is bedoeld om de communicatieactiviteiten van de instellingen van de rechterlijke macht, rechterlijke colleges en openbare ministeries te ondersteunen en de interne en externe communicatie en transparantie naar de burger toe verder te ontwikkelen.

⁸⁴ Arrest van het Hof van Justitie van 18 mei 2021 in gevoegde zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 en C-379/19 Asociația “Forumul Judecătorilor Din România” e.a., punten 200-206.

de Hoge Raad voor de Magistratuur⁸⁵. Meer in het algemeen is door deze ontwikkelingen de vraag opgeworpen of de bepalingen van de wetten inzake het justitiële stelsel die betrekking hebben op de benoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie en de verantwoordingsplicht ervan, voldoende waarborgen bieden en het juiste evenwicht tussen rechters, aanklagers en de Hoge Raad voor de Magistratuur bewerkstelligen⁸⁶. De nieuwe wetsontwerpen voor het justitiële stelsel van maart 2021, waarover de minister van Justitie advies had gevraagd aan de Hoge Raad voor de Magistratuur, wijzigen de bepalingen inzake de benoeming van de hoofdinspecteur en adjunct-hoofdinspecteurs, alsook de controlemechanismen voor de activiteiten van de gerechtelijke inspectie: de Hoge Raad voor de Magistratuur krijgt meer toezichtsbevoegdheden en het Nationaal Instituut voor Magistratuur wordt betrokken bij de vergelijkende onderzoeken voor de aanwerving van personeel voor de gerechtelijke inspectie.

In de verslagperiode meldden gerechtelijke instellingen een algehele vermindering van de activiteiten van de gerechtelijke inspectie, en met name minder ambtshalve gevoerde tuchtprocedures die aanleiding gaven tot bezorgdheid over objectiviteit. Er zijn echter nog gevallen waarin tuchtrechtelijke onderzoeken en zware sancties tegen magistraten die kritiek uitoefenden op de efficiëntie en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, aanleiding hebben gegeven tot bezorgdheid⁸⁷. De vertragingen van de gerechtelijke inspectie bij het onderzoek van klachten worden ook gezien als een manier om druk te blijven uitoefenen op de rechter of aanklager zolang het onderzoek loopt⁸⁸.

Hoewel deze aanbeveling gericht was op de bijzondere omstandigheden ten tijde van het verslag van 2018, hangt zij samen met ernstige bezorgdheid over de gerechtelijke inspectie. Daarbij ging het onder meer om een tendens om magistraten die in het openbaar gekant zijn tegen de richting die met de hervorming van het justitiële stelsel werd ingeslagen, disciplinair te vervolgen, en om het lekken van documenten (die dan door politici werden gebruikt om gerechtelijke instellingen aan te vallen), en om de verlenging van het mandaat van het managementteam. Deze structurele zorgen moeten nog worden weggenomen, onder meer in het licht van het recente arrest van het HvJ-EU.

Er wordt weer vooruitgang geboekt op het gebied van ijkpunt één. Zoals aangeven in de gedetailleerde beoordeling van de vorderingen met betrekking tot elk van de

⁸⁵ De hoofdinspecteur mag alleen worden onderworpen aan een externe audit die door de inspectie zelf wordt gelast, en vervolgens wordt het auditverslag slechts door een beperkt aantal leden van de raad onderzocht.

⁸⁶ Krachtens de vorige wet uit 2004 werd zowel de hoofdinspecteur als de adjunct-hoofdinspecteur door het plenum van de Hoge Raad voor de Magistratuur geselecteerd door middel van een vergelijkend onderzoek met een schriftelijke test, een gesprek en de presentatie van het managementproject. Sinds 2018 wordt de hoofdinspecteur benoemd door de Hoge Raad voor de Magistratuur na een gesprek met een commissie bestaande uit drie rechters, één aanklager en één lid van het maatschappelijk middenveld. De commissie kan de formele beslissing van het plenum van de Hoge Raad voor de Magistratuur echter alleen terzijde schuiven op grond van het feit dat de regels niet zijn nageleefd. De adjunct-hoofdinspecteur en de directeurs van de respectieve afdelingen worden geselecteerd door de hoofdinspecteur, wiens bevoegdheden om de inspectie te organiseren, eveneens zijn uitgebreid.

⁸⁷ Voorbeelden daarvan zijn tuchtprocedures met een voorstel tot preventieve schorsing tot de afronding van het tuchtonderzoek en het optreden van de Hoge Raad voor de Magistratuur tegen rechters van verenigingen van magistraten die zich hebben verzet tegen de wijzigingen van 2017-2019 waarbij een stap terug werd gezet, en het Europees Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing hebben verzocht (het tuchtonderzoek heeft betrekking op groepsgesprekken die uit een particuliere sociale netwerkgroep zijn gelekt). Een ander voorbeeld betreft een rechter die zes maanden werd geschorst omdat hij publiekelijk kritiek uitte op de gerechtelijke inspectie en de werking van de SIIJ.

⁸⁸ Informatie die tijdens missies in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing is ontvangen.

aanbevelingen, zal de voltooiing van de wijzigingen van de wetten inzake het justitiële stelsel, het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering, in overeenstemming met de aanbevelingen, van essentieel belang zijn voor het meten van de vooruitgang in het kader van ijkpunt één. Alles draait om deze wetten als het gaat om het vinden van duurzame oplossingen voor de rechterlijke macht, en als er beslissende vooruitgang wordt geboekt, zal dat van invloed zijn op de beoordeling van een groot deel van de aanbevelingen.

2.2. Ijkpunt twee: Integriteitskader en het nationale agentschap voor integriteitsbewaking

Het nationale agentschap voor integriteitsbewaking (ANI) blijft onverenigbaarheden, belangenconflicten en ongerechtvaardigde rijkdom onderzoeken⁸⁹. Het werk van het ANI zou gemakkelijker moeten worden door elektronische indiening van informatie over vermogensbestanddelen en rente. Dit systeem werd in mei 2021 operationeel na een wijziging in juli 2020 van de wet op de integriteit bij de uitoefening van openbare ambten⁹⁰. Het ANI meldde dat zijn begroting voor 2020 toereikend was voor de uitvoering van zijn taken omdat de aanvankelijk verlaagde begroting later in het jaar werd aangevuld⁹¹. Het ANI kampt met enige onzekerheid wat betreft de leidinggevende posities. De functie van voorzitter is vacant sinds december 2019 en het mandaat van de vicevoorzitter verstrijkt in 2021⁹². De selectieprocedures werden uiteindelijk in april 2021 gestart.

Het ANI speelde een actieve rol tijdens de lokale en nationale verkiezingen in 2020, door voorlichting te geven over de integriteitsregels voor kandidaten en informatie met de autoriteiten te delen over kandidaten die geen openbaar ambt mogen bekleden. Dit wordt gezien als een van de redenen voor relatief weinig controverse bij de verkiezingen rond de eerbiediging van integriteitsregels⁹³.

In het verslag van 2019 over het mechanisme voor samenwerking en toetsing werd geconcludeerd dat er een risico bestond dat de vooruitgang met betrekking tot ijkpunt twee te niet zou worden gedaan. Een reeks wijzigingen van de integriteitswetten, met name in 2017-2019, had tot gevolg gehad dat het ANI minder goed in staat was zijn werkzaamheden uit te voeren. Twee voorstellen die in 2019 in werking zijn getreden, hadden de rechtsonzekerheid over de toepasselijke integriteitsregeling nog verder vergroot. Er dreigde

⁸⁹ In 2020 heeft het ANI 1 143 zaken afgerond, terwijl 175 zaken definitief en onherroepelijk zijn geworden. In 2020 werden 204 administratieve geldboetes opgelegd wegens het niet-indienen van informatie over vermogensbestanddelen en rente in juridische zin, wegens niet-disciplinaire sancties die werden opgelegd nadat de feiten definitief waren vastgesteld, en wegens niet-naleving van de wettelijke bepalingen.

⁹⁰ Wijziging van wet nr. 176/2010 betreffende de integriteit bij de uitoefening van de openbare ambten. Vanaf 2022 is elektronische indiening verplicht.

⁹¹ De oorspronkelijke begroting bedroeg 34 802 000 RON, terwijl de definitieve begroting 37 432 000 RON bedroeg.

⁹² In 2020 werd geen vergelijkend onderzoek georganiseerd omdat de Nationale Raad voor integriteitsbewaking (CNI), het orgaan dat toezicht houdt op de activiteiten van het ANI en bevoegd is om het vergelijkend onderzoek voor de verkiezing van de voorzitter en vicevoorzitter te organiseren, geen quorum kon bereiken omdat de senaat sinds 2018 geen nieuwe leden heeft aangewezen. Uiteindelijk werden in maart 2020 nieuwe leden benoemd en kon de CNI beginnen met de opstelling van de regels voor het vergelijkend onderzoek.

⁹³ Een aantal handhavingsproblemen blijft bestaan en het resultaat was inconsistentie. De autoriteiten die verantwoordelijk waren voor de validering van kandidaturen of mandaten bij de lokale verkiezingen, negeerden het verbod om een gekozen functie te bekleden en stonden kandidaten toe aan de verkiezingen deel te nemen. Er waren ook gevallen waarin een aantal autoriteiten de nieuw verkregen mandaten van personen die onder dit verbod vielen, ongeldig verklaarden.

een terugval bij ijkpunt twee als er ondanks een definitieve rechterlijke beslissing geen “afschrikkende sancties” meer konden worden opgelegd⁹⁴. In het verslag werd geconcludeerd dat er meer duidelijkheid over de ontwikkelingen in de wetgeving inzake integriteitswetten moest komen om een dergelijk risico te voorkomen.

In 2020 en 2021 heeft het Hoge Hof van Cassatie en Justitie de uitlegging van de wet verduidelijkt. Het Hof oordeelde dat de sanctie van toepassing blijft, zelfs als de onverenigbaarheid betrekking heeft op een eerder mandaat, en dat een verjaringstermijn van drie jaar betrekking heeft op de noodzaak dat het ANI een onderzoek afrondt binnen drie jaar na de feiten die bepalend zijn voor het bestaan van een belangenconflict of onverenigbaarheid (en niet op de sanctie die na drie jaar niet meer van toepassing is)⁹⁵. Het ANI heeft deze beslissingen verwelkomd: er is weer duidelijkheid en zekerheid over de mogelijkheid om sancties op te leggen na een definitieve rechterlijke beslissing.

Het ANI en belanghebbenden hebben gewezen op de noodzaak om de stabiliteit en duidelijkheid van het rechtskader voor integriteit verder te verbeteren. De vorige zittingsperiode werd gekenmerkt door een aantal hangende amendementen in het parlement, ondanks een negatief advies van het ANI. Deze onzekerheid is gedeeltelijk weggenomen door het nieuwe parlement: vijf hangende amendementen die aanleiding gaven tot bezorgdheid, zijn definitief verworpen door de kamers van het parlement.

Het schrappen van alle hangende amendementen met een negatief advies van het ANI⁹⁶ zou de weg vrijmaken voor meer ordelijke wijzigingen en consolidatie van het rechtskader inzake integriteit. Een consolidatie van de integriteitswetten, onverenigbaarheden en belangenconflicten zou het mogelijk maken om rekening te houden met jurisprudentie en beleid ter voorkoming van corruptie en om een stabiele basis voor de toekomst te bieden. De Greco zou bij de voorbereiding van deze wet nuttig advies over deze kwestie kunnen verstrekken.

Prevent-systeem

Aanbeveling van 2017 van het mechanisme voor samenwerking en toetsing: Zorgen voor de inwerkingtreding van het Prevent-systeem. 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 justitiële stelsel en het maatschappelijk middenveld wordt verzocht te reageren op het rapport.

⁹⁴ De eerste wijziging voorzag in een verjaringstermijn van drie jaar vanaf de handeling die bepalend is voor het bestaan van een belangenconflict of onverenigbaarheid, en resulteerde in de afsluiting van een groot aantal lopende zaken en in twijfels over de mogelijkheid om sancties op te leggen. De tweede wijziging introduceerde een regeling van verlaagde sancties bij belangenconflicten van lokale verkozenen. Volgens het ANI zijn op basis daarvan geen afschrikkende sancties mogelijk.

⁹⁵ Beslissing van het HRCJ van 16 november 2020 en Beslissing 1/2021 van het HRCJ.

⁹⁶ Zo is een voorstel tot wijziging van het wetboek bestuursrecht, dat voor het laatst in mei 2020 is besproken, nog in behandeling bij de Kamer van Afgevaardigden.

Prevent is volledig operationeel en het ANI maakt melding van positieve resultaten⁹⁷. Het ANI wijst met name op een voortdurende daling van het aantal belangenconflicten sinds de start van Prevent, aangezien het bewustzijn bij de overheid toeneemt.

In het verslag van november 2018 werd geoordeeld dat aan deze aanbeveling is voldaan, en de structureel doeltreffende uitvoering ervan illustreert de duurzaamheid van dit systeem.

Uitvoering van uitspraken van rechterlijke instanties met betrekking tot parlementsleden

Aanbeveling van 2017 van het mechanisme voor samenwerking en toetsing: De besluitvorming van het parlement inzake de opvolging van de definitieve en onherroepelijke uitspraken met betrekking tot onverenigbaarheden, belangenconflicten en niet-verantwoorde vermogens ten aanzien van parlementsleden moet transparant zijn.

In de afgelopen twee verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing werd gewezen op vertragingen en kennelijke inconsistenties bij de toepassing van sancties tegen leden van het parlement die onverenigbare functies bekleedden of in een belangenconflict verkeerden volgens een definitieve rechterlijke uitspraak die was gedaan naar aanleiding van een verslag van het ANI. In de verslagen werd gewezen op een mogelijk uiteenlopende interpretatie van de regels (met name wanneer het integriteitsincident zich voordeed in een eerder mandaat of een eerdere positie) en op een behoefte aan duidelijkheid op een wijze die voldoet aan het ijkpunt van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, namelijk “bindende besluiten op basis waarvan afschrikkende sancties kunnen worden opgelegd”.

De zaken waarover het ANI en het parlement het in de vorige zittingsperiode oneens waren, bleven hangende in het parlement, en de sancties zijn nooit toegepast.

De aanpak van het huidige parlement is aanzienlijk verschillend. In het kader van het valideringsproces na de verkiezingen heeft de validatiecommissie van de Roemeense senaat het ANI verzocht om definitieve en onherroepelijke beslissingen van rechters over onverenigbaarheden of belangenconflicten van de gekozen senatoren mee te delen. Het ANI constateerde dat voor geen van de gekozen senatoren een verbod gold om een ambt te bekleden. De Kamer van Afgevaardigden heeft het ANI verzocht een standpunt in te nemen ten aanzien van de bekendmaking door een reeks afgevaardigden zelf dat er in hun geval mogelijk sprake was van een onverenigbaarheid⁹⁸.

De ervaring in de vorige zittingsperiode heeft twijfel doen rijzen over de vraag of deze aanbeveling is uitgevoerd. De nieuwe proactieve samenwerking die het nieuwe parlement aangaat, zou een keerpunt kunnen zijn in de uitvoering van integriteitswetten en definitieve rechterlijke beslissingen met betrekking tot parlementsleden. Een soortgelijke benadering bij nieuwe gevallen van mogelijke onverenigbaarheid of belangenconflicten met betrekking tot zittende parlementsleden zou tot gevolg hebben dat aan deze aanbeveling wordt voldaan.

Het risico van terugval bij ijkpunt twee, dat in 2019 werd geconstateerd in verband met wijzigingen van het rechtskader inzake integriteit, is getemperd. Er zijn bemoedigende tekenen dat in de nieuwe zittingsperiode een duidelijk traject wordt uitgezet naar

⁹⁷ In 2020 analyseerde Prevent 19 140 procedures voor de plaatsing van overheidsopdrachten om mogelijke belangenconflicten vast te stellen. In 2020 gaven de integriteitsinspecteurs 10 integriteitswaarschuwingen, waarbij het om zo'n 11,1 miljoen EUR ging.

⁹⁸ In het statuut van afgevaardigden en senatoren is bepaald dat zij hun staat van onverenigbaarheid binnen 15 dagen bekend moeten maken en dat zij binnen 30 dagen ontslag moeten nemen uit een ambt dat de onverenigbaarheid heeft veroorzaakt.

duurzaamheid van het ANI en het wetgevingskader inzake integriteit en naar opvolging van het resterende deel van de aanbeveling.

2.3 IJkpunt drie: Aanpak van corruptie op hoog niveau

Nationaal directoraat voor corruptiebestrijding en de strijd tegen corruptie op hoog niveau

In haar verslag van november 2019 heeft de Commissie zich uiterst bezorgd betoond en haar conclusie van november 2018 herhaald dat de basis voor de positieve evaluatie in verband met ijkpunt drie in januari 2017 door Roemenië weer op losse schroeven was gezet. In het verslag van 2019 werd erkend dat zowel het nationale directoraat voor corruptiebestrijding (DNA) als het Hoge Hof van Cassatie en Justitie corruptie op hoog niveau verder hadden onderzocht en bestraft en in zeer moeilijke omstandigheden blijf hadden gegeven van professionalisme en erin waren geslaagd om de in het verleden ingezette lijn door te trekken. In het verslag werd ook geconcludeerd dat de aanvallen op hun activiteiten, de opeenvolgende wijzigingen van het toepasselijke rechtskader en de mogelijke betwisting van het gezag van definitieve uitspraken vragen opwerpen over de duurzaamheid van de prestaties van Roemenië in de strijd tegen corruptie op hoog niveau.

Sinds het verslag van 2019 is de situatie verbeterd. De benoeming van een nieuwe hoofdaanklager van het DNA en van andere personen in leidinggevende functies in 2020 heeft een nieuwe impuls en institutionele stabiliteit gebracht. Dit heeft geleid tot een grotere nadruk op het waarborgen van de kwaliteit van de onderzoeken en de aan de rechters voorgelegde dossiers. In 2020 slaagde het DNA erin betere resultaten te boeken dan in 2019, met een stijging van het aantal aanklachten en een vermindering van de achterstanden⁹⁹. Er is ook vooruitgang geboekt op gerechtelijk niveau, met een toename van het aantal rechterlijke beslissingen¹⁰⁰. In 2020 is het aantal klachten van burgers en ambtshalve ingediende klachten over beweerde corruptie gestegen, een ommekeer van de dalende trend sinds 2015. Het DNA ziet dit als een teken van hernieuwd vertrouwen van het publiek, dat ernstig werd geschaad door de aanvallen op het DNA in de periode 2017-2019. Het communicatiebeleid van het DNA is ook gewijzigd in 2020: de namen van verdachten worden bij het openen van onderzoeken niet meer vermeld in de persberichten, zodat verdachten niet meer meteen volop in de publiciteit staan.

Er blijven echter belangrijke uitdagingen bestaan met betrekking tot de duurzaamheid van het DNA en de onomkeerbaarheid van de strijd tegen corruptie. De wijzigingen van de wetten inzake het justitiële stelsel in de periode 2018-2019 vormden een belangrijke belemmering voor het goed functioneren van het DNA, die niet wordt weggenomen zolang deze wijzigingen van kracht blijven. De algemene problemen waarmee het justitiële stelsel te kampen heeft (zie hierboven), blijven zeer hinderlijk voor het DNA¹⁰¹. Het DNA heeft te

⁹⁹ In 2020 hadden de dossiers voornamelijk betrekking op overheidsopdrachten, omkoping en fraude met EU-middelen. Het DNA registreerde ook 105 corruptiedossiers in verband met de bestrijding van de COVID-19-pandemie.

¹⁰⁰ De stijging is toe te schrijven aan de resultaten van alle rechterlijke instanties die zich over DNA-zaken bogen. Het Hoge Hof van Cassatie en Justitie heeft minder zaken afgehandeld: in eerste aanleg 3 zaken in 2020 en 1 zaak in 2021, in laatste aanleg 4 zaken in 2020. In 2020 werden 8 zaken opgeschort. Over het geheel genomen meldt het Hof dat er minder zaken zijn geregistreerd. Het DNA meldde ook een lager percentage vrijspraken in 2020, hoewel het hoge aantal vrijspraken in 2019 een vertekend beeld gaf als gevolg van de decriminalisering van strafbare feiten.

¹⁰¹ Algemene problemen in verband met de personele middelen voor het justitiële stelsel die ook van invloed zijn op het DNA, zijn onder meer beperkingen voor delegaties en een aanzienlijk aantal pensioneringen.

kampen met een tekort aan personele middelen¹⁰², waardoor de aanklagers onder nog grotere druk kwamen te staan in een tijd waarin het DNA te maken kreeg met de extra uitdaging om zijn eigen technische capaciteit te ontwikkelen om rechterlijke bevelen uit te voeren met behulp van speciale onderzoekstechnieken¹⁰³. Bovendien wordt een doeltreffende behandeling van sommige corruptiezaken op hoog niveau nog steeds belemmerd door de afdeling voor het onderzoeken van strafbare feiten binnen de rechterlijke macht (SIJ), die blijft interveniëren in lopende corruptiedossiers op hoog niveau die door het DNA worden onderzocht, en vertragingen blijft veroorzaken die deze zaken negatief kunnen beïnvloeden¹⁰⁴. Dat de SIJ klachten behandelt die tegen aanklagers zijn ingediend door personen die veroordeeld zijn voor corruptie, wordt ook als druk op de DNA-aanklagers gezien.

De andere belangrijke uitdaging in de strijd tegen corruptie is het ontbreken van beleids- en wetgevingsoplossingen voor de snel opeenvolgende verreikende uitspraken van het Grondwettelijk Hof tot nietigverklaring of interpretatie van bepalingen van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering sinds 2014. Deze situatie heeft geleid tot meer belemmeringen en rechtsonzekerheid met betrekking tot het onderzoeken, vervolgen en bestraffen van corruptiezaken op hoog niveau. Dit heeft geleid tot de verwerping van zaken door rechters, tot rechtsonzekerheid over de toelaatbaarheid van bewijsmateriaal en tot de herstart van onderzoeken of processen¹⁰⁵. De gevolgen voor lopende corruptiezaken op hoog niveau van de uitspraken van het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de samenstelling van de colleges van drie rechters voor corruptiezaken op hoog niveau en de cassatiecolleges van vijf rechters bij het Hoge Hof van Cassatie en Justitie moeten nog zichtbaar worden¹⁰⁶. In zijn recente arrest heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie geoordeeld dat het beginsel van voorrang van het Unierecht zich verzet tegen een nationale grondwettelijke regeling, die een lagere rechter het recht ontnemt om een nationale bepaling die binnen de werkingssfeer van het mechanisme voor samenwerking en toetsing valt en die in strijd is met het Unierecht, ambtshalve buiten toepassing te laten. Indien is bewezen dat het EU-Verdrag of de beschikking inzake het mechanisme voor samenwerking en toetsing is geschonden, zal de verwijzende rechter op grond van het beginsel van voorrang van het

Specifieke problemen voor het DNA zijn onder meer dat de anciënniteitseisen voor een functie bij het DNA abrupt zijn verhoogd naar tien jaar en dat het mondelinge examen voor niet-leidinggevende functies bij de Hoge Raad voor de Magistratuur wordt uitgezonden in de media (in tegenstelling tot andere vervolgingsdiensten), hetgeen de kandidaten afschrikt. De anciënniteitseis voor afdelingshoofden bedraagt 15 jaar.

¹⁰² In maart 2021 meldde het DNA dat slechts 75 % van de posten werd ingevuld (131 van de 145 posten benoemd en 14 gedetacheerd) en dat twee leidinggevende functies vacant waren.

¹⁰³ Een hangend regeringsbesluit moet ertoe leiden dat het DNA wordt uitgebreid met 90 politieagenten.

¹⁰⁴ Zie ijkpunt één over de wetten inzake het justitiële stelsel.

¹⁰⁵ Volgens de ramingen van het DNA zijn in 2020 ten minste 45 verdachten vrijgesproken als gevolg van de uitspraken van het Grondwettelijk Hof. Een recente CCR-beslissing van 6 april 2021 heeft nog gevolgen voor ten minste 67 lopende DNA-onderzoeken, aangezien de onderzoeken opnieuw moeten worden gestart.

¹⁰⁶ Hoewel de uitspraken van het Grondwettelijk Hof niet van toepassing zijn op zaken uit het verleden waarin een definitieve uitspraak is gedaan, kunnen ze gevolgen hebben voor lopende zaken. De uitspraak van het college van vijf rechters maakt onder bepaalde voorwaarden buitengewoon beroep tegen definitieve zaken mogelijk, terwijl de uitspraak van het college van drie rechters zou kunnen leiden tot een heropening van het proces met een nieuw aangewezen college. Het DNA meldt dat 8 zaken waarbij 41 verdachten betrokken zijn, momenteel bij het Hoge Hof van Cassatie en Justitie zijn geschorst, dat 10 zaken waarbij 107 verdachten betrokken zijn, in eerste aanleg zijn hervat, en dat 5 zaken met 90 verdachten opnieuw in behandeling zijn genomen bij de preliminaire kamer. Prejudiciële verzoeken met betrekking tot bepaalde zaken zijn hangende.

Unierecht verplicht zijn de betrokken bepalingen buiten toepassing te laten, ongeacht of deze van wetgevende dan wel grondwettelijke aard zijn¹⁰⁷.

Hoewel de leidinggevende situatie bij het DNA en de steun van de regering de omstandigheden hebben verbeterd, blijven er nog enkele belangrijke uitdagingen bestaan voor een blijvend goede werking van het DNA en voor de onomkeerbaarheid van de strijd tegen corruptie. De door de regering voorgenomen wijzigingen van zowel de wetten inzake het justitiële stelsel als het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering zullen belangrijke stappen zijn om de strijd tegen corruptie op hoog niveau verder te consolideren.

Opheffing van de immuniteit van parlementsleden

Aanbeveling van 2017 van het mechanisme voor samenwerking en toetsing: 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). 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.

Deze aanbeveling 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. Het gebrek aan motivering van de besluiten die het parlement heeft genomen, alsook het aantal gevallen waarin het parlement niet toestond dat een onderzoek werd voortgezet, heeft geleid tot bezorgdheid over de objectiviteit van deze besluiten. In het verslag over het mechanisme voor samenwerking en toetsing van 2019 werd ingenomen gereageerd op het feit dat de Kamer van Afgevaardigden haar reglement van orde in juni 2019 had gewijzigd en specifiek had verwezen naar de criteria zoals vermeld in het verslag van de Commissie van Venetië over het doel en de opheffing van de parlementaire immuniteit¹⁰⁸. In het verslag werd de senaat ook aangemoedigd soortgelijke regels vast te stellen, maar op dit punt is er geen vooruitgang geboekt.

In de verslagperiode heeft de Kamer van Afgevaardigden in oktober 2020 ingestemd met het verzoek om toestemming voor het onderzoek naar een voormalig minister en plaatsvervanger. De senaat heeft ook ingestemd met het verzoek om toestemming voor het onderzoek naar een voormalig minister en senator, ondanks een eerste negatief advies van de Juridische Commissie.

De aanpak van het parlement is in positieve zin geëvolueerd en verdere stappen in beide kamers zouden een herbeoordeling van de uitvoering van de aanbeveling mogelijk maken.

¹⁰⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 18 mei 2021 in gevoegde zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 en C-379/19 Asociația “Forumul Judecătorilor Din România” e.a., punten 251 en 252.

¹⁰⁸ In haar verslag van maart 2021 merkt de Greco op dat een informele verplichting voor vervolgingsinstanties om het volledige dossier in te dienen bij de vervolging van een minister of een voormalig minister die ook lid is van het parlement, kennelijk bij brief is opgeheven. Greco RC4 (2021) 1.

De situatie met betrekking tot ijkpunt drie is verbeterd sinds de laatste beoordeling in 2019. De voltooiing van de bovengenoemde hervormingen, zowel van de wetten inzake het justitiële stelsel, met inbegrip van de ontmanteling van de SIIJ, als van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering, zal een belangrijke stap zijn in het proces om aan de benchmark te voldoen.

2.4 Ijkpunt vier: Corruptie aanpakken op alle niveaus

Nationale strategie voor corruptiebestrijding

Aanbeveling van 2017 van het mechanisme voor samenwerking en toetsing: 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).

Vooruitgang met betrekking tot de nationale strategie voor corruptiebestrijding en daarmee met betrekking tot ijkpunt vier is een belangrijke nationale prioriteit op de politieke agenda van de regering. De nationale strategie voor corruptiebestrijding 2016-2020 is in 2020 afgelopen en het ministerie van Justitie meldt dat er vooruitgang is geboekt, hoewel niet overall evenveel, en met name niet op kwetsbare terreinen. De strategie 2016-2020 zorgde voor betere procedures om risicovolle, voor corruptie vatbare sectoren aan te pakken, de institutionele transparantie en doeltreffendheid van preventieve maatregelen te vergroten in combinatie met een afname van het aantal integriteitsincidenten en een betere dienstverlening aan de burgers (onder meer door digitalisering). Momenteel zijn een interne evaluatie en een externe audit (uitgevoerd door de OESO) gaande, die als input moeten gaan dienen bij de voorbereiding van de nieuwe nationale strategie voor corruptiebestrijding (2021-2025). De belangrijkste kenmerken van de strategie 2016-2020 worden onder de deelnemende instellingen beschouwd als beste praktijken en zullen in de volgende strategie worden voortgezet, met name het mechanisme voor collegiale toetsing en het participatieve besluitvormingsproces via de platforms. Het ministerie van Justitie heeft er echter op gewezen dat de doeltreffendheid van de strategie afhangt van een specifieke uitvoering, en met name van de politieke wil om een impuls te geven aan de uitvoering van de maatregelen in alle deelnemende overheidsdiensten en overheidsinstellingen, ook op lokaal niveau. De evaluaties worden afgerond en het ministerie van Justitie heeft een openbare raadpleging georganiseerd met de vijf corruptiebestrijdingsplatforms (hergroepering van belanghebbenden) over de nieuwe strategie en verwacht eind 2021 met een voorstel te komen voor de nieuwe nationale corruptiebestrijdingsstrategie. De goedkeuring van de nieuwe strategie voor 2021-2025 zal de gelegenheid bieden om de politieke prioriteiten van de regering in concrete acties om te zetten.

Een van de doelstellingen van de strategie is de verbetering van de prestaties op het gebied van corruptiebestrijding door het opleggen van strafrechtelijke en bestuurlijke sancties. Sinds het verslag over het mechanisme voor samenwerking en toetsing van oktober 2019 is het openbaar ministerie doorgeshaan met de effectieve vervolging van corruptie en daarmee samenhangende strafbare feiten¹⁰⁹. De uitdagingen in verband met de strijd tegen corruptie

¹⁰⁹ In 2020 had meer dan de helft van de dossiers betrekking op omkoping, met een proactieve focus op het onderzoeken van beschuldigingen van corruptie met betrekking tot ambtenaren van de overheid (verkozen burgemeesters en locoburgemeesters, alsmede statutair personeel).

op hoog niveau (zie ijkpunt drie) hebben echter ook gevolgen voor de onderzoeken en processen die onder de bevoegdheid van het openbaar ministerie in het algemeen vallen. Het directoraat-generaal Corruptiebestrijding (DGA) binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken verrichtte onderzoeken onder rechtstreekse coördinatie van procureurs-generaal en voerde binnen het ministerie projecten ter voorkoming van corruptie uit.

Al met al moet er verder worden gewerkt aan de nationale corruptiebestrijdingsstrategie om te zorgen voor een doeltreffende uitvoering en intensivering van de preventie en bestrijding van corruptie op kwetsbare terreinen en op lokaal niveau. De evaluaties van de strategie en een sterk politiek engagement zullen de basis vormen voor het beoordelen van de vooruitgang in het kader van het rechtsstatelijkheidsmechanisme.

Nationaal agentschap voor het beheer van in beslag genomen vermogensbestanddelen

Aanbeveling: Ervoor zorgen dat het nationale agentschap voor het beheer van in beslag genomen vermogensbestanddelen 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.

In 2021 is het nationale agentschap voor het beheer van in beslag genomen vermogensbestanddelen (Anabi) zijn vijfde jaar ingegaan en werkt het aan de verdere ontwikkeling van zijn activiteiten. Op basis van de lessen die zijn geleerd sinds het in december 2016 operationeel werd, presenteert het Anabi een nationale strategie voor de versterking van het systeem voor de ontneming van vermogensbestanddelen voor de periode 2021-2025, die wetgevingsvoorstellen omvat om zijn mandaat uit te breiden en tot doel heeft de capaciteit voor het traceren van vermogensbestanddelen op nationaal en internationaal niveau te vergroten, de samenwerkingsmechanismen te versterken en de politie en aanklagers nieuwe instrumenten te bieden om financiële onderzoeken beter uit te voeren en een nationaal fonds voor criminaliteitspreventie op te zetten.

In eerdere verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing werd geconcludeerd dat aan deze aanbeveling is voldaan aangezien het Anabi operationeel is. Het Anabi functioneert nog steeds conform deze aanbeveling.

De vooruitgang op het gebied van ijkpunt vier kan worden versneld en versterkt door de ontwikkeling van de nieuwe corruptiebestrijdingsstrategie 2021-2025 en een sterk engagement om politieke prioriteiten om te zetten in concrete acties ter plaatse, ook op kwetsbare terreinen en op lokaal niveau.

4. CONCLUSIE

Sinds het laatste verslag over het mechanisme voor samenwerking en toetsing in 2019 vertoont de situatie binnen de parameters van de ijkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing een duidelijk positieve trend. De Commissie is ingenomen met het feit dat in 2021 een krachtige nieuwe impuls is gegeven aan hervormingen en aan het ongedaan maken van de terugval die zich in de periode 2017-2019 heeft voorgedaan. Het resultaat is dat er vooruitgang is geboekt met alle resterende aanbevelingen in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing en dat verdere vooruitgang ertoe zal leiden dat aan veel aanbevelingen wordt voldaan. De Commissie verwacht thans dat de Roemeense autoriteiten deze verbintenis omzetten in concrete wetgevende en andere maatregelen. Het arrest van het Hof van Justitie van 18 mei 2021 biedt een duidelijk kader en een duidelijke

richting in de lopende hervormingen om op bevredigende wijze te voldoen aan de ijkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, met volledige inachtneming van de rechtsstaat en het EU-recht in het algemeen. Het is van essentieel belang dat in de nieuwe wetgeving die wordt aangenomen, naar behoren rekening wordt gehouden met het arrest. De Commissie zal de ontwikkelingen via het mechanisme voor samenwerking en toetsing op de voet blijven volgen totdat aan de ijkpunten is voldaan, en zal tegelijkertijd met Roemenië en met alle andere lidstaten blijven samenwerken in het kader van het algemene rechtsstaatmechanisme, een belangrijke bouwsteen in de gezamenlijke verbintenis van de EU en de lidstaten om de rechtsstaat te versterken. Zoals aangegeven in de mededeling over de rechtsstaat van september 2020¹¹⁰, zal de monitoring na afloop van het mechanisme voor samenwerking en toetsing worden voortgezet in het kader van horizontale instrumenten. Het rechtsstaatmechanisme biedt een kader om van deze kwesties ook in de toekomst werk te maken. De Commissie vertrouwt erop dat Roemenië aan de ijkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing kan voldoen als de huidige positieve trend aanhoudt en de beoogde hervormingen vastberaden aanneemt en doorvoert. De Commissie is bereid de Roemeense autoriteiten daarbij te helpen.

¹¹⁰ COM(2019) 343.