



Brussel, 22.10.2019
COM(2019) 499 final

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

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

{SWD(2019) 393 final}

1. INLEIDING

Bij de toetreding van Roemenië tot de Europese Unie 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 het besluit tot instelling van het mechanisme en zoals onderstreept door de Raad, loopt het mechanisme voor samenwerking en toetsing af wanneer in voldoende mate is voldaan aan alle ijkpunten die Roemenië betreffen².

Het mechanisme voor samenwerking en toetsing is sinds 2007 operationeel om het hervormingsproces op deze punten 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 gemaakt.³ Dit perspectief bood een duidelijker beeld van de aanzienlijke vooruitgang die is geboekt sinds de toetreding en de Commissie kon twaalf aanbevelingen formuleren die, indien zij worden opgevolgd, zouden volstaan om het proces van het mechanisme voor samenwerking en toetsing tijdens het mandaat van deze Commissie af te sluiten. De afsluiting van het proces van het mechanisme voor samenwerking en toetsing zou afhangen van de omzetting van de aanbevelingen op een onomkeerbare wijze, maar zou ook gekoppeld zijn aan de voorwaarde dat er zich geen ontwikkelingen zouden voordoen die de gemaakte vorderingen duidelijk zouden terugdraaien.

Sindsdien heeft de Commissie twee 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 hun élan hadden ingeboet. De Commissie waarschuwde dat het risico bestond dat kwesties die in het verslag van januari 2017 als voltooid werden beschouwd, opnieuw zouden moeten worden bekeken. Ook de Raad sprak zijn bezorgdheid hierover uit⁵.

In het verslag van november 2018⁶ concludeerde de Commissie dat er zich ontwikkelingen hadden voorgedaan die de gemaakte vorderingen hadden teruggedraaid of die de onomkeerbaarheid van de vooruitgang hadden gecompromitteerd. De 12 aanbevelingen van het verslag van januari 2017 waren bijgevolg niet langer voldoende om het mechanisme voor samenwerking en toetsing af te ronden en daarom moesten 8 extra aanbevelingen worden geformuleerd. Het verslag riep de belangrijkste instellingen in Roemenië op om blijk te geven van een sterke inzet voor de onafhankelijkheid van het gerecht en de bestrijding van corruptie, als onontbeerlijke hoekstenen, en om de capaciteit van de nationale controlemechanismen om op te treden bij een terugval, te herstellen. Zowel het Europees Parlement als de Raad schaarden zich achter deze visie. Het Europees Parlement nam een resolutie aan waarin werd

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

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

³ COM (2017) 44 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-44_nl.

⁴ COM (2017) 751 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-751_nl.

⁵ Conclusies van de Raad over het mechanisme voor samenwerking en toetsing, 12 december 2017 - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf.

⁶ COM(2018) 851 final - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-romania-2018-com-2018-com-2018-851_en.pdf

opgeroepen tot samenwerking en werd gewezen op het risico voor de rechtsstaat⁷. In de conclusies van de Raad van december 2018 werd Roemenië specifiek verzocht om de aanvullende aanbevelingen ten uitvoer te leggen⁸.

In dit verslag wordt een beeld geschetst van de situatie sinds november 2018. Tijdens de verslagleggingsperiode heeft de Commissie een aantal keren haar bezorgdheid moeten uiten inzake problemen met de rechtsstaat, met name in verband met het terugdraaien van de vooruitgang die in de voorbije jaren was gemaakt. Er is gedurende een groot deel van de verslagleggingsperiode geen of weinig bereidheid geweest vanwege de Roemeense autoriteiten om de aanvullende aanbevelingen van november 2018 na te komen, en ook niet om te voldoen aan de aanbevelingen van de Commissie van Venetië en de Groep van Staten tegen Corruptie (Greco) van de Raad van Europa⁹. De inspanningen van al wie er naar streefde deze negatieve trend om te buigen - hierbij ging het om stemmen uit zowel de politiek, het maatschappelijk middenveld als de magistratuur - hebben het niet gehaald. Dit heeft geleid tot fundamentele twijfels of de controlemechanismen die in het verslag van januari 2017 waren vermeld, wel degelijk functioneren. In mei 2019 heeft de Commissie een schrijven gericht aan de Roemeense autoriteiten waarin werd uiteengezet hoe de recente ontwikkelingen de bestaande problemen verder hadden verergerd met betrekking tot de eerbiediging van de rechtsstaat in het algemeen. In het schrijven werd geopperd dat indien de situatie niet zou verbeteren, de Commissie stappen zou moeten zetten uit hoofde van het kader voor de rechtsstaat¹⁰. In juni 2019 verbond de Roemeense eerste-minister zich ertoe, tijdens een ontmoeting met voorzitter Juncker en eerste vicevoorzitter Timmermans, de controversiële gerechtelijke hervormingen niet voort te zetten en onverwijld de dialoog in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing te hervatten om vooruitgang te boeken inzake de hervorming van justitie en de strijd tegen corruptie. Deze gewijzigde aanpak stemde ook overeen met de resultaten van een referendum van mei 2019, waartoe was opgeroepen door de president van Roemenië, en waarin een overweldigende meerderheid van

⁷ Niet-wetgevende resolutie van het Europees Parlement over de rechtsstaat in Roemenië van 13 november 2018, P8_TA-PROV(2018)0446. De conclusies riepen het parlement en de regering van Roemenië ertoe op de problemen aan te pakken op basis van een transparant en inclusief proces, samen te werken met de Europese Commissie, de Groep van Staten tegen Corruptie (Greco) van de Raad van Europa en de Commissie van Venetië, en hun aanbevelingen volledig ten uitvoer te leggen, en af te zien van alle hervormingen die een risico kunnen vormen voor de eerbiediging van de rechtsstaat, met inbegrip van de onafhankelijkheid van het gerecht.

⁸ In de conclusies van de Raad van 12 december 2018 werd Roemenië opgeroepen de positieve hervormingsdynamiek te herstellen en onmiddellijk op te treden, met name wat betreft de aanvullende, door de Commissie geformuleerde essentiële aanbevelingen in verband met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de justitiële hervorming, de strijd tegen corruptie op alle niveaus, en andere integriteitstekwesties waarop in het verslag wordt gewezen (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-st15187_en.pdf).

⁹ Meer bepaald de adviezen van de Commissie van Venetië 924/2018 inzake de wijzigingen van de wetten inzake het justitiële stelsel en 930/2018 inzake de wijzigingen van de wetboeken van de strafrecht. GRECO AdHocRep(2018) 2 inzake de wijzigingen van de wetten inzake het justitiële stelsel. De Groep van Staten tegen corruptie (Greco) is in 1999 opgericht door de Raad van Europa om toezicht uit te oefenen op de naleving van de door de Raad van Europa vastgestelde normen op het gebied van corruptiebestrijding.

¹⁰ Het kader voor de rechtsstaat werd door de Commissie in 2014 opgezet om systemische bedreigingen van de rechtsstaat in de kiem te smoren, waarvoor anders een procedure volgens artikel 7, VEU, noodzakelijk zou zijn. Het voorziet in een gefaseerd proces van dialoog met een lidstaat, opgebouwd met adviezen en aanbevelingen van de Commissie. Het toepassingsgebied van het kader voor de rechtsstaat is breder dan de pijnpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing en bestrijkt alle aspecten van de rechtsstaat.

de Roemeense burgers haar steun uitsprak voor voorstellen om de controlemechanismen tegen corruptie en tegen het arbitraire gebruik van noodverordeningen te versterken¹¹.

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

2. ALGEMENE STAND VAN ZAKEN

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

De ontwikkelingen sinds het laatste verslag hebben opnieuw aangetoond dat belangrijke wetswijzigingen, ook buiten het domein van justitie, die via noodprocedures met minimaal overleg overhaast worden aangenomen, zowel de kwaliteit van de wetgeving als het openbare vertrouwen in het beleid hebben geschaad. Rechters en aanklagers werden aanhoudend geconfronteerd met misleidende berichtgeving en onterechte aanvallen in de media, waarbij de verhaalmechanismen tekortschieten en uiteindelijk de reputatie en geloofwaardigheid van het rechtssysteem als geheel op het spel komen te staan. Verschillende machten in de staat bevinden zich opnieuw in conflict met elkaar en deze conflicten worden in toenemende mate voor het Grondwettelijk Hof gebracht, waardoor de spanningen verder worden verhoogd en het bewijs wordt geleverd dat loyale samenwerking tekortschiet.

De debatten over de samenwerkingsovereenkomsten tussen de gerechtelijke instanties en de Roemeense inlichtingendiensten (“de geheime protocollen”)¹² blijven de meningen verdelen. Een besluit van het Grondwettelijk Hof heeft het pad geëffend voor de behandeling van lopende en toekomstige zaken door de rechtbanken, maar er heerst nog onzekerheid over de feitelijke impact. De Commissie kan alleen herhalen dat moet worden gestreefd naar een kader waarbij op de inlichtingendiensten een adequaat democratisch toezicht wordt uitgeoefend, misdrijven doeltreffend worden onderzocht en bestraft, met volledige inachtneming van de grondrechten, en het publiek erop kan vertrouwen dat de onafhankelijkheid van het gerecht is verzekerd. De Commissie herinnert aan haar vroegere voorstel dat expertise van andere lidstaten waardevol kan zijn om een verbeterd systeem van toezichtsmaatregelen op te zetten die door het openbaar ministerie worden gebruikt, en voor

¹¹ Het referendum inzake justitie waartoe door de president van Roemenië was opgeroepen, vond plaats op 26 mei met een deelnamepercentage van meer dan 40%. Meer dan 80% van de deelnemers sprak zich uit voor een verbod op amnestie en kwijtschelding van straf voor corruptiemisdrijven en 81% van de deelnemers stemde voor een verbod op de goedkeuring door de regering van noodverordeningen op het gebied van misdrijven, straffen en de organisatie van het gerecht, en voor een uitbreiding van het recht om verordeningen rechtstreeks aan te vechten bij het Grondwettelijk Hof.

¹² Zie voortgangsverslag 2018, blz. 2.

de samenwerking tussen de inlichtingendiensten en het openbaar ministerie die noodzakelijk is voor de vervolging van ernstige misdaden zoals terrorisme en cybercriminaliteit¹³.

De wijze waarop de EU de rechtsstaat benadert, buiten het toepassingsgebied van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, heeft ook een bredere werking op EU-niveau. Doeltreffende rechterlijke bescherming door onafhankelijke rechters is vereist op grond van artikel 19, lid 1, VEU, als een concretisering van het rechtsstaatsbeginsel, zoals bevestigd door de recente jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. In de mededeling van de Commissie van juli 2019¹⁴ worden concrete acties uiteengezet om de Unie beter in staat te stellen de rechtsstaat te bevorderen en te handhaven, en te vermijden dat op dit punt problemen rijzen, door het opzetten van een toetsingsproces voor de rechtsstaat om de ontwikkelingen in de lidstaten te volgen, en een doeltreffende respons. In de politieke beleidslijnen van de volgende Commissie wordt het voornemen uiteengezet om een alomvattend rechtsstatelijkheidsmechanisme op te zetten met een EU-breed toepassingsgebied en objectieve rapportage voor alle lidstaten¹⁵. De verdieping van deze horizontale processen waarmee toezicht wordt gehouden op de rechtsstaat in alle lidstaten, en het perspectief van hun verdere ontwikkeling, benadrukken de bijzondere aard van het mechanisme voor samenwerking en toetsing als een monitoringproces dat beperkt is wat betreft zowel de betrokken lidstaten als de kwesties die in het kader van het mechanisme aan de orde komen. Deze horizontale processen waarmee toezicht wordt gehouden op de rechtsstaat in alle lidstaten, zouden de basis vormen voor verdere EU-steun aan hervormingen in Roemenië, zodra de Commissie van oordeel is dat er voldoende vooruitgang is geboekt om te voldoen aan de bij de toetreding tot de EU aangegane verbintenissen. Ondertussen zouden kwesties die van belang zijn voor de rechtsstaat, maar die buiten het mechanisme voor samenwerking en toetsing vallen, in het kader van het nieuwe mechanisme worden aangepakt.

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

Dit deel evalueert de vooruitgang die is geboekt met de 12 aanbevelingen van januari 2017 en de 8 aanvullende aanbevelingen van november 2018. De vervulling van deze aanvullende aanbevelingen blijft een essentieel punt om het hervormingsproces weer op het goede spoor te zetten, de negatieve effecten van de in november 2017 en november 2018 vastgestelde achteruitgang weg te werken en de voortgang te hervatten naar de voltooiing van het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

3.1 IJkpunt 1: Gerechtelijke onafhankelijkheid en justitiële hervorming

3.1.1 De aanbevelingen van november 2018: het hervormingsproces weer op het goede spoor brengen

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

¹³ De werking van de inlichtingendiensten is geen kwestie voor de EU en valt ook buiten de ijkpunten van het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

¹⁴ *Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie - Een blauwdruk voor acties*, COM/2019/343 final. Dit vormt een aanvulling op het kader voor de rechtsstaat van 2014.

¹⁵ *Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie (2019-2024) - Een Unie die de lat hoger legt: Mijn agenda voor Europa*, blz. 14-15, zie https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.

In het verslag van november 2018 werd opgemerkt dat de gewijzigde wetten inzake het justitiële stelsel, die in juli en oktober 2018 in werking zijn getreden, zouden kunnen resulteren in druk op rechters en aanklagers, en daardoor de onafhankelijkheid, doeltreffendheid en kwaliteit van het gerecht ondermijnen. In plaats van de kwesties aan te pakken waarop werd gewezen in de voorbije verslagen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, hebben deze wetten nieuwe risico's gecreëerd, met name door de speciale afdeling voor het onderzoek van magistraten en de regelingen van disciplinaire verantwoordelijkheid. De Commissie heeft bijgevolg geconcludeerd dat deze wetten een stap terug betekenden tegenover de evaluatie van januari 2017, en zij stelde een afkoelingsperiode voor door de inwerkingtreding van de wetswijzigingen te bevroeren.

Het verslag van november 2018 beval het volgende aan:

- *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.*

Deze aanbevelingen werden door de Roemeense autoriteiten niet gevolgd, die er tevens op wezen dat de wetten inzake het justitiële stelsel juridische gevolgen hadden die niet konden worden tegengehouden.

De aanbeveling had tot doel de kern van de ten gevolge van de wetgeving ontstane problemen aan te pakken en de daarop volgende stappen hebben deze problemen nog verergerd. Naast de drie noodverordeningen die in september en oktober 2018 werden aangenomen, heeft de regering begin 2019 nog twee noodverordeningen goedgekeurd tot wijziging van de wetten inzake het justitiële stelsel.¹⁶ Zoals in eerdere gevallen hebben de snelheid waarmee zij werden goedgekeurd, het gebrek aan overleg en de onduidelijke motivering van deze verordeningen de rechtszekerheid en voorspelbaarheid van de rechtsgang aangetast. Daarnaast hebben amendementen met het oog op een versneld opzetten van de speciale afdeling voor het onderzoek van door magistraten gepleegde misdrijven en met het oog op de uitbreiding van de bevoegdheden daarvan, of opeenvolgende veranderingen van de vereisten en procedures voor het benoemen van aanklagers (inclusief op managementposities) in het nationale directoraat voor corruptiebestrijding verder de bezorgdheid en het gebrek aan vertrouwen in deze wijzigingen gevoed¹⁷. Meer bepaald werd de wetgeving via een aantal van deze amendementen kennelijk speciaal in het belang van specifieke personen gewijzigd^{18, 19}. Deze noodverordeningen hebben zeer negatieve reacties tot gevolg gehad, hetgeen heeft bijgedragen tot de specifieke reactie van de bevolking in het referendum van 26 mei 2019 naar aanleiding van de wijzigingen van wetten inzake het justitiële stelsel via noodverordeningen.

De tenuitvoerlegging in de praktijk van de gewijzigde wetten inzake het justitiële stelsel heeft tevens de bezorgdheid gevoed die in het verslag van november tot uitdrukking was gebracht

¹⁶ Noodverordeningen nr. 7/2019 van 20 februari 2019 en nr. 12/2019 van 5 maart 2019.

¹⁷ Zie ook het technische verslag voor meer details over de wijzigingen.

¹⁸ Enkele voorbeelden: Door de anciënniteitsvereisten voor aanklagers met terugwerkende kracht te verstrengen werd een aantal personen voor bepaalde posities geweerd; door de vereisten te verlichten en de benoemingsprocedures voor bestuursfuncties in de speciale afdeling te wijzigen kon een aantal personen benoemd worden; door de benoeming van topaanklagers te laten bevestigen door het plenum van de Hoge Raad voor de magistratuur werd een negatief advies van de speciale afdeling bij het openbaar ministerie omzeild.

¹⁹ Advies van de Commissie van Venetië 950/2019, punt 49.

in termen van schade aan het justitiële stelsel. Meer bepaald heeft de werking van de speciale afdeling voor het onderzoek van door magistraten gepleegde misdrijven de zowel binnen als buiten Roemenië uitgesproken vrees bevestigd dat deze afdeling zou kunnen worden misbruikt als een middel om politieke druk uit te oefenen²⁰. Er zijn diverse voorbeelden die aantonen dat de speciale afdeling haar bevoegdheden heeft gebruikt om het verloop van een strafrechtelijk onderzoek te wijzigen op een manier die ernstige twijfels doet rijzen over de objectiviteit ervan.²¹ Deze voorbeelden omvatten gevallen waar de speciale afdeling een onderzoek startte tegen rechters en aanklagers die zich hadden verzet tegen de huidige wijzigingen van het justitiële stelsel, naast abrupte wijzigingen van de aanpak van bepaalde lopende zaken, zoals de intrekking van beroepen die eerder waren ingesteld bij het nationale directoraat voor corruptiebestrijding in gevallen van corruptie op hoog niveau²². Ook bepaalde benoemingen op bestuursniveau in de speciale afdeling hebben voor controverses gezorgd. Dit heeft tot gevolg gehad dat vele belanghebbenden in Roemenië een opheffing van de speciale afdeling bepleiten.²³

De Commissie van Venetië keurde in juni 2019²⁴ een advies goed over de noodverordeningen waarin de extra bezorgdheid die door de nieuwe amendementen²⁵ en door de werking van de speciale afdeling was ontstaan, werd bevestigd. In twee nieuwe verslagen van juni 2019 uitte de Greco een vergelijkbare bezorgdheid²⁶.

In juli 2019 sprak de minister van Justitie haar bereidheid uit om passende wetgevende oplossingen te vinden, in overleg met het gerecht en het parlement, als onderdeel van een nieuw proces van gestructureerd overleg²⁷. Latere verklaringen van topministers lieten echter uitschijnen dat er geen wijzigingen op til waren in verband met de speciale afdeling. Dit

²⁰ In dit verband moet ook worden vermeld dat de speciale afdeling een strafrechtelijk onderzoek heeft geregistreerd tegen een aantal leden van de Commissie en haar personeel na een klacht van 30 januari 2019 waarin zij in verband met de redactie van het verslag van het mechanisme voor samenwerking en toetsing van november 2018 werden beschuldigd van ambtsmisbruik, valse mededeling van valse informatie en het opzetten van een georganiseerde misdaadbende. Dit onderzoek was ook gericht tegen de huidige procureur-generaal. De Commissie herinnert eraan dat de leden van de Commissie en haar personeel op het grondgebied van elke lidstaat immuun zijn tegen rechtsvervolging uit hoofde van handelingen die zij bij de uitoefening van hun officiële functie stellen, zulks krachtens het Protocol inzake voorrechten en immuniteiten dat aan de Verdragen is gehecht. Ondanks het feit dat de Roemeense autoriteiten in deze zaak geen rechtsmacht hebben, registreerde de speciale afdeling de zaak op 11 februari en sloot zij de zaak op 27 maart vanwege een gebrek aan bewijzen. http://www.mpublic.ro/ro/content/c_28-03-2019-13-03

²¹ Een prominent voorbeeld is de strafzaak tegen de vroegere hoofdaanklager van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding terwijl deze kandidaat was voor het ambt van Europees openbaar aanklager. De timing van het openen van de strafzaak en de kalender van de sommaties leek er specifiek op te zijn gericht om deze kandidatuur te dwarsbomen en in een besluit van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie inzake de toegepaste preventieve maatregelen werd de zaak als onwettig gekwalificeerd. Het feit dat een andere zaak werd geregistreerd waarbij de procureur-generaal was betrokken, scheen te bevestigen dat systematisch werd opgetreden tegen topmagistraten die kritisch stonden tegenover de speciale afdeling.

²² Zie het technische verslag voor voorbeelden en details.

²³ Dit omvat verenigingen van magistraten, het maatschappelijk middenveld en de oppositiepartijen.

²⁴ Advies over de noodverordeningen Geo nr. 7 en Geo nr. 12 tot wijziging van de wetten inzake het justitiële stelsel, CDL-AD(2019)014, 21-22 juni 2019 - [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)014-e)

²⁵ Het advies wijst op enkele kritieke punten in verband met de correctheid en de motivering van een aantal wijzigingen.

²⁶ GRECO AdHocRep(2019)1 en GRECO RC4(2019)11.

²⁷ Een werkgroep binnen het ministerie van Justitie is in overleg met alle gerechtelijke organen en beroepsverenigingen van magistraten bezig met een evaluatie. Op 17 september 2019 kondigde de minister van Justitie aan dat uit voorlopige conclusies op praktisch niveau is gebleken dat de speciale afdeling in haar huidige vorm niet kan blijven functioneren.

betekent dat de kwesties die door de Europese Commissie, de Commissie van Venetië en Greco waren aangekaart als problematisch, niet tot verdere wijzigingen hebben geleid.

Benoemingen binnen het gerecht en druk op gerechtelijke instanties

De ontwikkelingen sinds november 2018 hebben de pertinentie bevestigd van de sinds lang gedane aanbeveling van het mechanisme voor samenwerking en toetsing om het benoemingsproces van topaanklagers robuuster en onafhankelijker te maken. Het verslag van het mechanisme voor samenwerking en toetsing van 2018 had met name bezorgdheid geregistreerd in verband met de lopende ontslag-/benoemingsprocedures voor de hoofdaanklager van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding en de procureur-generaal.

Het verslag van november 2018 beval het volgende aan:

- *Onmiddellijke opschorting van alle lopende benoemings- en ontslagprocedures van hoofdaanklagers.*
- *Heropstarten van de procedure voor de benoeming van de hoofdaanklager van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding, met aantoonbare ervaring op het vlak van de vervolging van corruptie en met een duidelijk mandaat voor het nationale directoraat voor corruptiebestrijding om het professionele, onafhankelijke en onpartijdige speurwerk naar corruptie voort te zetten.*
- *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.*

Aanvankelijk is met deze aanbevelingen niets gedaan. De toenmalige minister van Justitie bevestigde zijn keuze van de kandidaat voor de positie van hoofdaanklager van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding. De president van Roemenië weigerde in januari 2019 voor de tweede keer deze kandidaat te benoemen. Sedertdien is de procedure feitelijk opgeschort en heeft het nationale directoraat voor corruptiebestrijding een interim-bestuur. De toenmalige minister van Justitie heeft ook de ontslagprocedure tegen de procureur-generaal voortgezet, ondanks een negatief advies van de Hoge Raad voor de magistratuur. De president van Roemenië weigerde het ontslag in januari 2019. Toen echter de positie in mei 2019 vrijkwam, organiseerde de minister in april een benoemingsprocedure. Zoals het geval was geweest voor de benoeming van de hoofdaanklager van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding in juli 2018, verwierp de minister alle kandidaten als ongeschikt, ondanks het feit dat vele kandidaten al lang als aanklagers werkzaam waren, met inbegrip van de zittende procureur-generaal. Uiteindelijk besloot de procureur-generaal zich terug te trekken en deze functie wordt thans ad interim uitgeoefend²⁸. De toenmalige minister van Justitie had een nieuwe benoemingsprocedure opgestart voor de functie van procureur-generaal, maar de nieuwe minister van justitie, die in april 2019 is aangetreden, heeft de procedure stopgezet. De aanpak van de huidige minister heeft een verdere verslechtering van de situatie vermeden en bood ruimte om de procedure te verbeteren. Dit punt moet door de Roemeense regering prioritair worden behandeld, aangezien de ervaringen van de voorbije jaren het risico bevestigen van politieke beïnvloeding van de procedure, hetgeen ten koste gaat van de kwaliteit van de benoemingen, en een duurzame oplossing op de lange termijn noodzakelijk is gebleken.

²⁸ Op 2 oktober 2019 nam de hoofdaanklager van het directoraat voor onderzoek naar georganiseerde misdaad en terrorisme (DIICOT) ontslag na een schandaal in verband met lopende onderzoeken en politieke druk. Alle topfuncties binnen het parket worden momenteel ad interim uitgeoefend.

De gerechtelijke inspectie speelt een belangrijke rol om het vertrouwen van de bevolking te verzekeren in de onafhankelijkheid, het professionalisme en de integriteit van het gerecht. Na jaren van positieve evaluaties wees het verslag van november 2018 op fundamentele punten van zorg in verband met de inspectie: een tendens om magistraten die in het openbaar gekant zijn tegen de richting waarnaar de hervorming van justitie uitgaat, disciplinair te vervolgen, het lekken van documenten (die dan door politici werden gebruikt om gerechtelijke instellingen aan te vallen), en de verlenging van het bestuur door de regering.

Het verslag van november 2018 beval het volgende aan:

- *Onmiddellijke benoeming door de Hoge Raad voor de magistratuur van een interim-bestuur van de gerechtelijke inspectie en binnen drie maanden benoeming van een nieuw bestuur van de inspectie via een vergelijkend examen.*

De Hoge Raad voor de magistratuur heeft geen interim-bestuur aangewezen en om die reden bleef de hoofdinspecteur ad interim aan tot mei 2019, toen de Hoge Raad dezelfde hoofdinspecteur opnieuw benoemde, ondanks de tegenkantingen. Tegelijkertijd heeft zich sinds het voorbije verslag de tendens van disciplinaire procedures tegen magistraten,²⁹ met inbegrip van de hoofden van gerechtelijke instellingen die zich verzetten tegen de hervormingen van het gerecht, voortgezet, net als het lekken van documenten³⁰. De aanbeveling van november 2018 is daarom achterhaald door de omstandigheden, maar de onderliggende bezorgdheid blijft onverkort bestaan.

Opeenvolgende verslagen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing hebben gewezen op druk op magistraten en gerechtelijke instellingen door openbare aanvallen van politici en de media. Sinds het begin van 2018 werd dit nog verergerd door de acties van de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het disciplinaire en strafrechtelijke onderzoek van magistraten. Het nationale directoraat voor corruptiebestrijding is sinds lang onderhevig aan dergelijke druk, net als het openbaar ministerie. In de verslagperiode werd ook een scherpe stijging geconstateerd van de druk op het Hoge Hof van Cassatie en Justitie dat bevoegd is voor vele processen tegen corruptie op hoog niveau. De regering heeft twee grondwettelijke geschillen aanhangig gemaakt tegen het Hoge Hof vanwege diens interpretatie van de procedures inzake de samenstelling van de kamers van strafrechters.^{31,32} Voorts leidde de gerechtelijke inspectie een disciplinaire klacht in tegen haar voorzitter en de afdeling rechters van de Hoge Raad die ontzetting van de inspectie had bepleit. Deze gecombineerde stappen schijnen tot doel te hebben druk uit te oefenen op de Hoge Raad en toen de voorzitter ervan

²⁹ Voorbeelden van disciplinaire onderzoeken naar aanleiding van openbare kritiek van de lopende hervormingen zijn de volgende:

<https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=2be852a5-365b-44e2-990d-47696231789a|InfoCSM> ;
<https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=38b70eb6-641a-4794-9109-e6805dfd778e|InfoCSM>,
<http://www.inspectiajudiciara.ro/Download.aspx?guid=7c561595-2efe-4ce4-abd7-3150b5d52274|InfoCSM>
http://portal.just.ro/36/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=20000000361685&id_inst=36
<https://cursdeguvernare.ro/asociatia-initiativa-pentru-justitie-inspectia-judiciara-incearca-sa-i-intimideze-pe-magistratii-care-lupta-pentru-apararea-independentei-justitiei.html>;

³⁰ Een recent voorbeeld betreft het verslag van de gerechtelijke inspectie over het gebruik van de regelingen voor de samenwerking tussen het openbaar ministerie en de inlichtingendiensten inzake afluisterpraktijken. Het verslag werd naar de media gelekt voor de Hoge Raad het kon analyseren.

³¹ Deze grondwettelijke conflicten werden door de regering voor het Grondwettelijk Hof gebracht waarbij een conflict tussen het parlement als wetgever en het Hoge Hof werd ingeroepen, op basis van het feit dat het Hoge Hof bij zijn interpretatie van de wet zijn grondwettelijke bevoegdheden had overschreden en zichzelf in de plaats van de wetgever had gesteld.

³² Er werden twijfels uitgesproken over het feit of het Grondwettelijk Hof wel bevoegd was om te oordelen over de juridische interpretatie van het Hoge Hof.

aankondigde geen kandidaat te zullen zijn voor een tweede ambtstermijn, maakte zij duidelijk dat dit de reden daarvoor was³³.

De Hoge Raad heeft recent een nieuwe voorzitter van het Hoge Hof aangewezen. Het zal van bijzonder belang zijn dat het Hoge Hof zijn onafhankelijkheid en professionalisme handhaaft, onder meer in de strijd tegen corruptie op hoog niveau, onder het nieuwe bestuur.

Deze ontwikkelingen bevestigen de evaluatie van de Commissie in haar verslag van november 2018 waarin werd gesteld dat de Hoge Raad voor de magistratuur zijn rol om als doeltreffend controlemechanisme te fungeren ter verdediging van de onafhankelijkheid van deze onder druk staande gerechtelijke instanties, niet vervult. (Zie aanbeveling 7).

Wetboeken van strafrecht

In juli 2018 keurde het Roemeense parlement een noodprocedure goed om het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering te wijzigen. Deze wijzigingen werden scherp bekritiseerd, onder meer door de Europese Commissie en de Commissie van Venetië³⁴. Een bijzonder punt van zorg was de plotse omslag van de balans tussen de rechten van de beschuldigde, de rechten van het slachtoffer en de plicht van de staat om misdrijven doeltreffend te vervolgen. De wijzigingen waren duidelijk in strijd met de aanbeveling van het mechanisme voor samenwerking en toetsing om de stabiliteit van de wetboeken te verbeteren en deze slechts aan te passen waar dit specifiek werd vereist door besluiten van het Grondwettelijk Hof en de omzetting van EU-richtlijnen. Talrijke wijzigingen bleken niet verenigbaar met de EU-wetgeving of met de internationale verplichtingen van Roemenië. In oktober 2018 oordeelde het Grondwettelijk Hof dat talrijke wijzigingen ongrondwettelijk waren.

Het verslag van november 2018 beval het volgende aan:

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

Deze aanbevelingen werden niet opgevolgd. Er was een afkoelingsperiode, maar de punten van zorg werden niet in aanmerking genomen, en de tijd werd niet benut om over deze punten dieper na te denken en te overleggen. In april keurde het parlement gewijzigde amendementen goed van de twee wetboeken, alsook van de speciale wet inzake corruptie, met gebruikmaking van een urgente wetgevingsprocedure. Talrijke amendementen bleven tot bezorgdheid leiden op grond van de gevolgen ervan voor de capaciteit van de rechtshandavingsinstanties en het gerecht om misdrijven in het algemeen te onderzoeken en te bestraffen, en meer bepaald corruptiemisdrijven. De parlementaire meerderheid motiveerde de wijzigingen door aan te voeren dat alleen die amendementen werden gehandhaafd, die door de besluiten van het Grondwettelijk Hof van oktober 2018 niet als ongrondwettelijk waren bestempeld. De oppositiepartijen en de president van Roemenië vochten deze amendementen voor het

³³ <https://www.mediafax.ro/social/tarcea-despre-refuzul-de-a-mai-candida-la-inalta-curte-m-a-facut-sa-imi-fie-dor-sa-traiesc-printre-oameni-cu-bun-simt-18218170>

³⁴ Advies van de Commissie van Venetië 930/2018.

Grondwettelijk Hof aan, en het Hof besloot in juli 2019 dat de amendementen in hun geheel ongrondwettelijk waren en niet in overeenstemming met eerdere besluiten van het Hof.³⁵

Hoewel de interventie van het Grondwettelijk Hof effectief een einde heeft gesteld aan dit wetgevingsproces, hetgeen betekent dat de amendementen vanwege hun ongrondwettelijkheid niet van kracht zullen worden, was de bezorgdheid van de Europese Commissie en talrijke andere waarnemers gestoeld op de beleidskeuzen die in de amendementen waren gemaakt. Zolang deze beleidskeuzen niet effectief worden herroepen, blijft daarom de bezorgdheid bestaan³⁶.

3.1.2 De aanbevelingen van januari 2017: Gerechtelijke onafhankelijkheid en justitiële hervorming

3.1.2.1 Gerechtelijke onafhankelijkheid

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

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

Benoemingen

In januari 2017 herhaalde de Commissie haar aanbeveling dat een transparant systeem voor op verdienste gebaseerde benoemingen van hoofdaanklagers moet worden ingesteld, dat voldoende waarborgen tegen politieke inmenging biedt. Het verslag van november 2018 concludeerde dat de situatie was verslechterd en dat deze trend zich voortzet (zie hoger).³⁷

De transparantie van de procedure is vergroot, met name door de publicatie van de selectiecriteria en de evaluatiecriteria door het ministerie van Justitie. De huidige minister van Justitie heeft erkend dat er nog verdere verbeteringen nodig zijn. Het feit echter dat er in minder dan zes maanden vier wijzigingen zijn doorgevoerd, illustreert dat nuttige verbeteringen op korte termijn geen langetermijnoplossing kunnen zijn. Zoals opgemerkt in eerdere verslagen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, slepen de problemen zodanig lang aan dat wijzigingen op consensus moeten berusten en in de wet moeten worden verankerd. De betrokkenheid van de Commissie van Venetië blijft de beste manier om een evenwicht te vinden tussen de betrokkenheid van de regering en de gerechtelijke instanties die het vertrouwen kan genieten van de bevolking.

Gedragscodes

Tijdens de verslagperiode is in de media en door vertegenwoordigers van de regering en het parlement verder zeer geregeld kritiek geuit op het justitiële stelsel en op individuele magistraten.

³⁵ De motiveringen van de uitspraken werden nog niet gepubliceerd.

³⁶ In augustus 2019 verwierp het parlement formeel een wet op amnestie en kwijtschelding van februari 2017 die in het parlement nog ter tafel lag.

³⁷ COM(2018) 851 en SWD(2018) 551. Zie ook Advies van de Commissie van Venetië 924/2018 van 20 oktober 2018.

Sinds eind 2017 is een gedragscode voor parlementsleden van kracht. In het verslag van november 2018 werd vastgesteld dat zonder expliciete bepalingen over het eerbiedigen van de onafhankelijkheid van het gerecht de gedragscode nog niet goed functioneert. Sinds het verslag van november 2018 heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers in een aantal gevallen sancties opgelegd voor inbreuken op de gedragscode, maar dit betreft kennelijk geen gevallen van kritiek op het gerecht waarmee de onafhankelijkheid ervan wordt ondermijnd.³⁸

De Commissie suggereerde ook dat het nuttig zou zijn een gedragscode voor ministers op te stellen en in april 2019 wijzigde de regering de gedragscode voor ministers en nam er een expliciete bepaling in op betreffende de noodzaak om de onafhankelijkheid van het gerecht te eerbiedigen. Het is nog niet duidelijk of deze gedragscode een doeltreffend instrument is voor het handhaven van de verantwoordingsplicht.

3.1.2.2 Hervorming van het justitiële stelsel

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

Aanbeveling 4: Om de transparantie en de voorspelbaarheid van het wetgevende proces te verbeteren en de interne waarborgen die de onomkeerbaarheid van de maatregelen moeten garanderen, te versterken, moeten de regering en het parlement zorgen voor volledige transparantie en terdege rekening houden met het overleg met de desbetreffende autoriteiten en belanghebbende partijen in de besluitvorming en de wetgevende activiteiten met betrekking tot het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering, de wetgeving inzake corruptie, de integriteitswetgeving (onverenigbaarheden, belangenconflicten, niet-verantwoorde vermogens), de wetgeving met betrekking tot de rechterlijke macht (met betrekking tot de organisatie van het justitiële stelsel), het burgerlijk wetboek en het wetboek van burgerlijke rechtsvordering, naar het voorbeeld van de transparantie in de besluitvorming die de regering in 2016 heeft tot stand gebracht.

Wetboek van burgerlijke rechtsvordering

Aanbeveling 3 heeft betrekking op de afsluiting van de hervorming van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering waarmee in de burgerlijke rechtsvordering een stadium van raadkamers werd ingevoerd. In 2018 werd deze hervorming opgegeven³⁹. Dit betekent dat een stap niet zal worden gezet die was bedoeld om de doeltreffendheid van de burgerlijke rechtspleging te verbeteren, maar anderzijds biedt dit een kans voor een periode van stabiliteit in deze sector van het rechtstelsel.

Transparantie en voorspelbaarheid van het wetgevend proces in verband met justitiële hervormingen en corruptiebestrijding (voor de strafwetboeken, zie boven)

Het verslag van januari 2017 stelde duidelijk dat het wetgevingsproces op zich van belang was. Hierover bestaat nog steeds bezorgdheid. Het proces tot wijziging van de wetten inzake

³⁸ <http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?id=1046>

³⁹ De wetwijzigingen traden in werking in december 2018. Wet 310/2018 van 17 december 2018 tot wijziging en aanvulling van Wet 134/2010 inzake het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering.

het justitiële stelsel via een reeks noodverordeningen kreeg forse kritiek van de Commissie van Venetië⁴⁰, vanwege de gevolgen voor de kwaliteit van de wetgeving, de rechtszekerheid, de externe controle op de regering, en het beginsel van de scheiding der machten⁴¹. Zoals hierboven vermeld, heeft daarnaast het wetgevende proces in het parlement in april 2019 tot wijziging van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvorderingen en van de speciale wet inzake corruptie nauwelijks een week geduurd.

Dit was een belangrijk punt in de brief van de Commissie van mei 2019 waarin uiting werd gegeven aan bezorgdheid in verband met de risico's voor de eerbiediging van de rechtsstaat. Deze zorg kwam ook tot uiting in het referendum van de maand mei, waarin grote publieke steun werd uitgesproken voor een meer ordelijk proces. De eerste-minister verklaarde dat de regering de resultaten zou respecteren en zou afzien van het gebruik van noodverordeningen op het gebied van justitie. In september 2019 heeft het parlement tevens de bijzondere parlementaire commissie inzake systematisering, eenvormigheid en stabiliteit van wetgeving ontbonden die verantwoordelijk was geweest voor een aantal van de meest abrupte procedures.

Sinds het verslag van november 2018 hebben de wetgevende ontwikkelingen in verband met het rechtskader inzake integriteit een vergelijkbare bezorgdheid gecreëerd. De opeenvolgende wijzigingen van de wetgeving inzake integriteit hebben het gebrek aan duidelijkheid en rechtszekerheid aanzienlijk vergroot (zie ijkpunt 2).

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

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

Respect voor rechterlijke uitspraken

De Roemeense regering keurde op 3 april 2019 een memorandum goed over maatregelen om de uitvoering te garanderen van vonnissen tegen een overheidsdebiteur, overeenkomstig de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens inzake niet-uitvoering of

⁴⁰ Advies van de Commissie van Venetië 950/2019.

⁴¹ Het advies komt tot het volgende besluit: "Het baart grote zorgen dat de regering verder wetswijzigingen doorvoert via noodverordeningen. Waar de grondwet duidelijk aangeeft dat dit een uitzonderlijke maatregel moet blijven, is wetgeving via noodverordeningen thans routine geworden. Fundamentele regels voor het functioneren van essentiële instellingen van de staat worden te snel en te vaak gewijzigd, zonder voorbereiding en zonder overleg, waardoor legitieme vragen rijzen over de deugdelijkheid van de resultaten en de werkelijke motieven achter een aantal van deze wijzigingen. De uiteindelijke wetgevende teksten zijn onduidelijk. Deze praktijk verzwakt de externe controle op de regering, is in strijd met het beginsel van de scheiding der machten en verstoort de rechtszekerheid."

vertraagde uitvoering van de vonnissen tegen overheidsdebiteuren. Dit volgt op de reeks zaken Săcăleanu vs. Roemenië van het Europees Hof voor de rechten van de mens⁴².

De voorstellen van het memorandum, met inbegrip van de noodzakelijke regelgevende maatregelen, worden momenteel geanalyseerd door de Roemeense autoriteiten met het oog op hun tenuitvoerlegging. Het ministerie van Justitie en de Hoge Raad voor de magistratuur leggen momenteel de laatste hand aan de ontwikkeling van de toepassing ECRIS die zal worden gebruikt om het aantal definitieve vonnissen vast te stellen waarin openbare instellingen debiteuren of crediteuren zijn⁴³.

Structurele hervormingen van het justitiële stelsel

Tijdens het grootste deel van de verslagperiode heeft het strategische beheer van het gerecht niet gefunctioneerd als gepland⁴⁴. De vergaderingen zijn in september 2019 hervat, ondersteund door nieuwe coördinatiemechanismen en inspanningen om de dialoog met de magistratuur, de beroepsverenigingen en het maatschappelijk middenveld op te bouwen⁴⁵. Gezien de lopende problemen is het van groot belang dat het strategische beheer van het gerecht zich ontwikkelt tot een forum dat belangrijke strategische vragen voor het gerechtelijke stelsel kan beantwoorden. Op die manier kan het vertrouwen tussen de belangrijkste gerechtelijke en overheidsinstanties worden hersteld. Het feit dat fundamentele wijzigingen van de werking en de organisatie van het gerechtelijke systeem zijn doorgevoerd via noodverordeningen, en niet via besluiten bij consensus van het strategische beheer van het gerecht, kan alleen maar de doeltreffendheid en duurzaamheid van deze wijzigingen schaden.⁴⁶

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

Transparantie en verantwoordingsplicht van de Hoge Raad voor de magistratuur

Hoewel de Hoge Raad voor de magistratuur rapporteert dat hij de prioriteiten van zijn mandaat verder blijft uitvoeren⁴⁷, wordt de periode sinds het verslag van november 2018 gekenmerkt door verdeeldheid en controverse in de Hoge Raad. Voorts werd de Hoge Raad vaak op een zijspoor gezet wanneer essentiële beslissingen inzake de organisatie en de

⁴² Het actieplan van structurele maatregelen met betrekking tot de reeks zaken Săcăleanu vs. Roemenië is te vinden op:

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

⁴³ Zie Technisch Verslag - Aanbeveling 5.

⁴⁴ Het strategische beheer van het gerecht omvat de minister van Justitie, de Hoge Raad, het Hoge Hof en de procureur-generaal. Het werd in 2016 opgezet als een forum om discussies en besluitvorming bij consensus te vergemakkelijken over strategische oriëntaties en hulpmiddelen voor het gerechtelijke systeem. Het ziet tevens toe op de tenuitvoerlegging van de strategie voor de ontwikkeling van het gerecht.

⁴⁵ Een vergadering van de Raad voor het strategisch beheer vond plaats op 17 september. De huidige minister van Justitie voorziet in vergaderingen om de zes weken. Parallel daarmee hebben werkgroepen en overleg plaatsgevonden inzake de speciale afdeling voor het onderzoek van door magistraten gepleegde misdrijven en de wetboeken van strafrecht.

⁴⁶ Zoals de noodverordeningen inzake de wetten inzake het justitiële stelsel, goedgekeurd tussen september 2018 en maart 2019.

⁴⁷ Voor de periode 2017-2022.

werking van het gerecht werden genomen door de regering of het parlement. De standpunten binnen de Hoge Raad over kwesties die fundamenteel zijn voor de werking van het gerechtelijke systeem in Roemenië, zoals de speciale afdeling voor het onderzoek van door magistraten gepleegde misdrijven of sleutelbenoemingen en over de verdediging van de onafhankelijkheid van het gerecht, doen vragen rijzen over de institutionele onafhankelijkheid en autoriteit van de Hoge Raad. Deze situatie werd nog verergerd door de wijzigingen van de wetten inzake het justitiële stelsel, waardoor het mogelijk werd dat besluiten over essentiële kwesties slechts door een beperkt aantal leden van de Hoge Raad werden genomen (zie hoger). Dit blijkt ook uit verklaringen die namens de Hoge Raad werden uitgebracht, maar waar slechts een deel van de leden van de Hoge Raad mee instemde. Deze tendens wordt ook geïllustreerd door een gebrek aan steun van de beroepsverenigingen of door een gebrek aan overleg met de magistraten in de rechtbanken en het openbaar ministerie. De Hoge Raad was verdeeld over de vraag hoe moest worden gereageerd op de aanbevelingen van de Europese Commissie, de Commissie van Venetië en Greco, en meer algemeen over de vraag wanneer actie moest worden ondernomen ter verdediging van de onafhankelijkheid van het gerecht, aangezien de huidige voorzitter van de Hoge Raad en een deel van zijn leden de huidige versie van de wetten inzake het justitiële stelsel blijven verdedigen. De Hoge Raad heeft gereageerd op een aantal klachten dat onder zijn aandacht werd gebracht in verband met de verdediging van de onafhankelijkheid, de goede naam en de onpartijdigheid van magistraten, maar deze reactie lijkt van eerder bescheiden omvang vergeleken met de ernst van het probleem. Waar de Hoge Raad zich uitliet over de verdediging van de onafhankelijkheid van het gerecht, zijn soms twijfels gerezen over mogelijke politieke partijdigheid.⁴⁸

De vooruitgang inzake ijkpunt 1 is voortgezet met betrekking tot aanbeveling 5 (uitvoering van uitspraken) en aanbeveling 3 (alleen wat betreft het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering). De aanbevelingen 1, 3 en 4 werden niet uitgevoerd. Voor aanbevelingen 2, 6 en 7 is geen vooruitgang naar betekenisvolle resultaten te bekennen. Wat betreft de aanvullende aanbevelingen van november 2018 is de situatie nog verder verslechterd, en een meer recente positieve aanpak heeft geen resultaten opgeleverd in termen van concrete maatregelen om de situatie te verbeteren. De bezorgdheid over risico's in verband met de doeltreffendheid en de onafhankelijkheid van het rechtsstelsel werd bevestigd. De Commissie is bijgevolg van oordeel dat ijkpunt 1 niet als vervuld kan worden beschouwd en dat de Roemeense autoriteiten stappen moeten ondernemen om alle aanbevelingen van januari 2017 en november 2018 na te komen.

3.2 Ijkpunt 2: Het integriteitskader en het nationale agentschap voor integriteitsbewaking

Voorspelbaarheid en rechtszekerheid in verband met het integriteitskader

In voorbije verslagen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing was gewezen op de voortdurende problemen met het rechtskader inzake integriteit en op de noodzaak van stabiliteit en duidelijkheid. De afgelopen twee en een half jaar werden vijf wetsvoorstellen goedgekeurd tot wijziging van de wetgeving inzake integriteit. Naast een verzwakking van bepaalde bepalingen en van de capaciteit van het agentschap voor integriteitsbewaking (ANI)

⁴⁸ Bijvoorbeeld verklaringen waarin uitspraken van de voorzitter van het Europees Parlement werden veroordeeld waarmee deze zich kritisch had uitgelaten over de preventieve maatregelen van de speciale afdeling voor het onderzoek van door magistraten gepleegde misdrijven, die tot gevolg hadden dat de kandidaat voor het Europees Openbaar Ministerie de hoorzitting van het Europees Parlement niet kon bijwonen; en de verklaring van de president van Roemenië waarmee deze het voorstel van de eerste-minister van augustus 2019 voor de benoeming van een minister van Justitie verwierp.

om zijn werkzaamheden voort te zetten, heeft deze opeenvolging van amendementen verder bijgedragen tot een blijvend gefragmenteerd juridisch landschap.

Twee voorstellen die in 2019 van kracht worden, zijn in het bijzonder zorgwekkend. Het eerste wetsvoorstel betreft een verjaringstermijn van drie jaar voor handelingen die een belangenconflict of onverenigbaarheid constitueren. Dit heeft in de eerste plaats concrete gevolgen voor lopende zaken, omdat naar verwachting het agentschap voor integriteitsbewaking tegen het eind van het jaar ongeveer 200 onderzoeken zal moeten afsluiten. Ten tweede wordt zo een inconsistentie gecreëerd met andere bepalingen van het integriteitskader, zodat het thans onduidelijk is of nog een sanctie kan worden opgelegd na een definitief vonnis van een rechtbank indien dit vonnis (en niet het verslag van het agentschap voor integriteitsbewaking) pas na het eind van de periode van drie jaar wordt uitgebracht. Het tweede wetsvoorstel wijzigt het sanctieregime dat geldt bij belangenconflicten voor lokale verkozenen, en voert een nieuw stelsel van administratieve sancties in. Dit stelsel is minder veeleisend dan het huidige en het agentschap voor integriteitsbewaking is van oordeel dat het geen afschrikkende sancties mogelijk maakt. Voldoende afschrikwekkende sancties in geval van onverenigbaarheid en belangenconflicten zijn een belangrijk element voor het voorkomen van corruptie. Deze twee voorstellen vergroten de rechtsonzekerheid in verband met het toepasselijke integriteitskader en creëren het risico van achterstand inzake ijkpunt 2 indien afschrikwekkende sancties niet langer kunnen worden opgelegd (ondanks een definitief gerechtelijk vonnis).

Aanbeveling 8: 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 gerechtelijk apparaat en het maatschappelijk middenveld wordt verzocht te reageren op het rapport.

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

Het PREVENT-systeem

In het verslag van november 2018 werd deze aanbeveling als voldaan beschouwd. Het PREVENT-systeem blijft volledig operationeel en het nationale agentschap voor integriteitsbewaking maakt melding van positieve resultaten. Op een breder vlak bleven de geboekte resultaten van het nationaal agentschap voor integriteitsbewaking stabiel wat betreft onderzoek naar onverenigbaarheden en bestuurlijke belangenconflicten⁴⁹.

Uitvoering van uitspraken van rechtbanken betreffende parlementsleden

In het verslag van november 2018 werd gewezen op vertragingen en kennelijke inconsistenties bij de toepassing van sancties op leden van het parlement die bleken onverenigbare functies te bekleden of in een belangenconflict te verkeren, nadat een definitief vonnis van een rechtbank op basis van een verslag van het nationaal agentschap voor integriteitsbewaking terzake was gevelde. Het verslag wees op een mogelijke afwijkende interpretatie van de regels (met name wanneer het integriteitsincident in kwestie was

⁴⁹ Zie ook Technisch Verslag - ijkpunt 2.

voorgekomen in een eerder mandaat of functie). Het verslag wees op de behoefte van een verduidelijking van de regels inzake onverenigbaarheden en belangenconflicten op een manier die tegemoet komt aan het ijkpunt van het mechanisme voor samenwerking en toetsing waarmee de uitvaardiging moet worden gegarandeerd van verplichte uitspraken op basis waarvan afschrikwekkende sancties kunnen worden ingesteld. Sinds het verslag van november 2018 waren er op dit punt geen nieuwe ontwikkelingen. In juli 2019 stelde de minister van Justitie voor deze kwestie een vergadering voor met alle betrokken autoriteiten. Dit kan een eerste constructieve stap zijn. Het moet de bedoeling zijn te komen tot een duurzame oplossing die de nodige duidelijkheid biedt.

Aanbeveling 8 blijft nagekomen. Voor vooruitgang op het punt van aanbeveling 9 moet de bestaande onduidelijkheid over de regelgeving worden uitgeklaard. De wetgevende ontwikkelingen inzake de integriteitswetgeving zullen verduidelijkt moeten worden om het risico te vermijden dat er niet langer afschrikkende sancties kunnen worden toegepast na een definitief vonnis van een rechtbank, hetgeen een achteruitgang zou betekenen inzake ijkpunt 2. Aan ijkpunt 2 is daarom nog niet voldaan.

3.3 Ijkpunt 3: Aanpak van corruptie op hoog niveau

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

Sinds het verslag van november 2018 en ondanks erg moeilijke omstandigheden zijn de gerechtelijke instellingen die betrokken zijn bij de strijd tegen corruptie op hoog niveau, doorgegaan met het onderzoeken van aantijgingen en met het bestraffen van misdrijven van corruptie op hoog niveau.

In het verslag van november 2018 werd een tendens vastgesteld van drukuitoefening op de belangrijkste instellingen voor corruptiebestrijding, met name het nationale directoraat voor corruptiebestrijding en het Hoge Hof van Cassatie en Justitie, en van toenemende bezorgdheid voor de capaciteit van deze instellingen om zich van hun taken te kwijten, en de gevolgen daarvan voor het onomkeerbare karakter van de strijd tegen corruptie. Hoewel de staat van dienst van deze instellingen goed blijft, zijn er toch tekenen dat de voortdurende druk die erop wordt uitgeoefend, een negatieve impact heeft gehad.

De gewijzigde wetten inzake het justitiële stelsel behelsden abrupte wijzigingen van de anciënniteitsvereisten, met gevolgen voor de capaciteit van het nationale directoraat voor corruptiebestrijding om zijn taken te vervullen. Een doeltreffende aanpak van gevallen van corruptie op hoog niveau werd ook negatief beïnvloed door de overdracht van talrijke zaken naar de speciale afdeling die niet alleen bevoegd is voor het onderzoek van misdrijven die door magistraten worden gepleegd, maar ook daarmee verband houdende misdrijven van anderen. Het risico, waarop in november 2018 werd gewezen, dat de speciale afdeling zou kunnen worden gebruikt om de rechtsgang bij corruptiezaken op hoog niveau te wijzigen en druk op magistraten uit te oefenen, is werkelijkheid geworden (zie ijkpunt 1). Na de afbreking van de aanwijzingsprocedure blijft het nationale directoraat voor corruptiebestrijding zonder hoofdaanklager. Hoewel het huidige interim-bestuur de werkzaamheden met succes heeft gehandhaafd, voegt het tijdelijke karakter van interimbenoemingen toch een element van onzekerheid en kwetsbaarheid toe.

De aanzienlijke toename van druk op het Hoge Hof (zie ijkpunt 1) heeft ook gevolgen gehad voor de doeltreffendheid van justitie in corruptiezaken op hoog niveau. Meer bepaald werd het Hoge Hof in twee procedures van grondwettelijke conflicten verwezen naar het Grondwettelijk Hof. Deze procedures werden door de regering ingesteld vanwege de interpretatie van de procedureregels voor het opzetten van de beroepscolleges van 5 rechters

en in verband met de samenstelling van de colleges van 3 rechters voor corruptiezaken in eerste instantie. Hoewel de vonnissen van het Grondwettelijk Hof niet van toepassing zijn op reeds afgesloten rechtszaken, heeft de follow-up van het besluit inzake de colleges van 5 rechters tot grotere onzekerheid aanleiding gegeven. Begin 2019 werd overwogen een noodverordening aan te nemen, die, indien goedgekeurd, het mogelijk had kunnen maken alle corruptiezaken op hoog niveau te heropenen die sinds 2014 door een college van 5 rechters bij besluit van het Hoge Hof waren gesloten. Hoewel kritiek uit binnen- en buitenland ertoe heeft bijgedragen dat deze noodverordening niet werd goedgekeurd, zou het van belang zijn indien de Roemeense autoriteiten ervan zouden afzien een dergelijke maatregel te blijven nastreven en duidelijk zouden maken dat geen wetgeving nodig is die van toepassing is op afgesloten rechtszaken, overeenkomstig de besluiten van het Grondwettelijk Hof, en dat zij corruptie effectief willen blijven bestrijden.

De besluiten van het Grondwettelijk Hof hebben directe gevolgen op lopende corruptiezaken op hoog niveau, doordat zij vertragingen en hervattingen van rechtszaken veroorzaken, en zij hebben de heropening van diverse afgesloten zaken onder bepaalde voorwaarden mogelijk gemaakt. Het is nog niet duidelijk wat de volledige gevolgen daarvan zullen zijn. Dit duidelijke ingrijpen in de rechtsgang heeft ook meer algemene twijfels doen rijzen over de duurzaamheid van het proces dat Roemenië tot dusver heeft gevoerd in de strijd tegen corruptie, des te meer omdat tegelijkertijd wijzigingen van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering aan de orde zijn gesteld, waarbij geen rekening is gehouden met de aanbeveling van november 2018 over de noodzaak van overeenstemming met de EU-wetgeving en de internationale instrumenten voor corruptiebestrijding (zie ook ijkpunt 1).

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

Aanbeveling 10 betreft de verantwoordingsplicht van het parlement met betrekking tot zijn besluiten over verzoeken van het openbaar ministerie om toestemming te geven voor preventieve maatregelen zoals huiszoekingen of aanhoudingen of voor onderzoeken naar parlementsleden die minister zijn of zijn geweest. Het gebrek aan uitleg over de besluiten die het parlement heeft getroffen, alsook het aantal gevallen waarin het parlement niet toestond dat een onderzoek werd voortgezet, heeft geleid tot bezorgdheid over de objectiviteit van deze besluiten.

Op 5 juni 2019 wijzigde de Kamer van volksvertegenwoordigers haar reglement van orde in verband met de vervolging van leden of voormalige leden van de regering die lid zijn van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Meer bepaald werd specifiek verwezen naar de criteria in het verslag van de Commissie van Venetië over het doel en de opheffing van de parlementaire onschendbaarheid⁵⁰. Deze wijziging is een positief punt en de Commissie

⁵⁰ CDL-AD (2014) 011.

verheugt zich over de doeltreffende toepassing ervan, ook in het licht van de aanbeveling om de gerechtelijke autoriteiten en het maatschappelijk middenveld bij het debat te betrekken.

De Senaat wordt aanbevolen om een vergelijkbare regeling goed te keuren. Begin juni werd een verzoek om de onschendbaarheid van de voorzitter van de Senaat op te heffen, afgewezen. In september verwierp de Senaat het verzoek om vervolging in te stellen tegen een senator die voordien minister van Volksgezondheid was.

De Commissie herhaalt haar conclusie van november 2018 dat de basis voor de positieve evaluatie in verband met ijkpunt 3 in januari 2017 door Roemenië weer op losse schroeven is gezet. Ondanks het feit dat zowel het nationale directoraat voor corruptiebestrijding als het Hoge Hof van Cassatie en Justitie corruptie op hoog niveau zijn blijven onderzoeken en bestraffen en daarbij blijk hebben gegeven van professionalisme in zeer moeilijke omstandigheden, doen de aanvallen op hun werkzaamheden, de opeenvolgende wijzigingen van het toepasselijke wettelijke kader en de mogelijke betwisting van de autoriteit van uiteindelijke vonnissen vragen rijzen over de duurzaamheid van de verwezenlijkingen van Roemenië in de strijd tegen corruptie op hoog niveau. Om die reden kan niet langer worden beschouwd dat ondanks enkele recente positieve ontwikkelingen in voldoende mate aan aanbeveling 10 is voldaan om het ijkpunt af te sluiten.

3.4 Ijkpunt 4: Corruptie aanpakken op alle niveaus

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

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

Nationale strategie voor corruptiebestrijding

De tenuitvoerlegging van de nationale strategie voor corruptiebestrijding is op technisch niveau voortgezet. Preventiemaatregelen tegen corruptie, zoals interne audits door elke van de deelnemende openbare instellingen en de evaluatiemissies, gebaseerd op collegiale toetsing, die in 2018 waren gepland, werden opgestart, zowel op centraal institutioneel als op lokaal niveau (districtsraden en stadsbesturen). De platformen voor interinstitutionele samenwerking kwamen in april 2019 bijeen. De autoriteiten maken ook melding van voortdurende preventiemaatregelen en activiteiten tegen corruptie in de centrale ministeries en openbare instellingen op kwetsbare gebieden, zoals onderwijs, het ministerie van Binnenlandse Zaken en financiën. Toch blijkt de preventie van corruptie geen belangrijke politieke prioriteit te zijn.

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 van november 2018 heeft het openbaar ministerie de vervolging van corruptiemisdrijven doeltreffend voortgezet die niet onder de bevoegdheid van het nationale

directoraat voor corruptiebestrijding vallen⁵¹. Toch hebben de druk die, zoals hierboven beschreven, op essentiële instellingen wordt uitgeoefend,⁵² en de wetwijzigingen die van kracht zijn of door het parlement worden aangenomen, onvermijdelijk negatieve gevolgen gehad voor de strijd tegen corruptie, niet in het minst door een tegenstrijdig signaal te geven wat betreft de politieke steun voor voortdurende actie ter voorkoming en bestrijding van corruptie. Dit betreft de wijzigingen van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering, en van het integriteitskader, met mogelijke gevolgen op alle niveaus van het openbare bestuur.

Het nationale agentschap voor het beheer van in beslag genomen vermogensbestanddelen

Het nationale agentschap voor het beheer van in beslag genomen vermogensbestanddelen is thans volledig operationeel en heeft zijn werkzaamheden verder uitgebouwd waarover jaarlijks duidelijk wordt gerapporteerd. Dit is een positief voorbeeld van de manier waarop goede praktijken uit andere lidstaten (België, Frankrijk, Italië en Nederland) en daarbuiten een bron van inspiratie zijn geweest om een goed werkend systeem op te zetten.

Op basis van de analyse van ijkpunt 4 kan de Commissie haar conclusie van november 2018 herhalen dat er meer inspanningen nodig zijn om vooruitgang te boeken voor het vervullen van dit ijkpunt. De preventie van corruptie wordt tegengehouden door de politieke ontwikkelingen die de geloofwaardigheid van de vooruitgang ondermijnen (aanbeveling 11). Wat aanbeveling 12 betreft, bevestigt de Commissie dat deze vervuld is.

4. CONCLUSIE

Sinds het laatste verslag is de Commissie vaak moeten terugkomen op ontwikkelingen in Roemenië die te maken hebben met de hervorming van het gerecht en de bestrijding van corruptie. Bij elke van deze gelegenheden heeft de Commissie de achteruitgang vastgesteld tegenover de vorderingen die in de voorbije jaren waren geboekt en in het verslag van november 2018 waren beschreven.

De ontwikkelingen in de eerste maanden van 2019 waren een bron van grote zorg. Ten gevolge daarvan moest de Commissie in mei 2019 de Roemeense autoriteiten meedelen dat indien de nodige verbeteringen niet spoedig zouden plaatsvinden, of indien verdere negatieve stappen zouden worden gezet, de Commissie stappen zou ondernemen uit hoofde van het kader voor de rechtsstaat, dat voorziet in een dialoog om rechtsstaatproblemen aan te pakken (en die bijgevolg verder kan gaan dan de parameters van het mechanisme voor samenwerking en toetsing).

De Commissie toonde zich verheugd over het feit dat de Roemeense regering in juni de wens uitdrukte de aanpak bij te stellen en er zijn inspanningen geleverd voor nieuwe overlegmechanismen en dialoog met het gerecht. De Commissie verwacht nu dat de bevoegde Roemeense autoriteiten deze verbintenis omzetten in concrete wetgevende en andere maatregelen. Vooruitgang vereist tastbare stappen, wettelijke zowel als administratieve, om de aanbevelingen die in dit verslag zijn samengevat, op te volgen. De belangrijkste instellingen in Roemenië moeten samen blijk geven van een sterke inzet voor de onafhankelijkheid van het gerecht en de bestrijding van corruptie, als onontbeerlijke hoekstenen, en moeten de capaciteit garanderen van de nationale controlemechanismen om te kunnen optreden indien het risico bestaat op een terugval.

⁵¹ In het technische verslag worden de resultaten per instelling gedetailleerd.

⁵² Zie ijkpunt 1 en ijkpunt 3.

De Commissie zal de ontwikkelingen op de voet blijven volgen via het mechanisme voor samenwerking en toetsing. De Commissie betreurt dat Roemenië de aanbevelingen van november 2018 niet heeft opgevolgd, die volledig op één lijn lagen met de standpunten van de andere EU-instellingen. Deze aanbevelingen moeten worden opgevolgd om het hervormingsproces weer op het goede spoor te brengen en opnieuw de weg op te gaan naar de afronding van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, zoals vooropgesteld in het verslag van januari 2017. De Commissie vertrouwt erop dat Roemenië een nieuwe impuls kan geven aan de vervulling van de doelstellingen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing en zij staat klaar om de Roemeense autoriteiten tot dit doel te helpen.