

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 22.7.2009  
COM(2009) 401 definitief

**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**

{SEC(2009) 1073}

**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 – CONTEXT EN METHODE**

**1.1. Doel**

Toen Roemenië in januari 2007 toetrad tot de Europese Unie, is een mechanisme voor samenwerking en toetsing ingesteld<sup>1</sup> om de nieuwe lidstaat te helpen bij de noodzakelijke justitiële hervorming en corruptiebestrijding. Dit mechanisme is een autonome beschikking van de Commissie op grond van het toetredingsverdrag, waardoor de Commissie op politiek en technisch vlak intensief kan samenwerken met de Roemeense autoriteiten om de vorderingen te volgen en te evalueren en om technische bijstand en financiële steun te verlenen. Via het mechanisme kunnen alle andere lidstaten de ontwikkelingen in Roemenië op dit gebied volgen en ondersteunen en deskundigheid en financiële steun bieden. In de tussentijdse en jaarlijkse verslagen die de Commissie over het mechanisme opstelt, worden de vorderingen en de resterende tekortkomingen beschreven om Roemenië te helpen prioriteiten te stellen voor maatregelen om de bij de toetreding vastgestelde doelstellingen volledig te verwezenlijken.

In dit verslag evalueert de Commissie de vorderingen met betrekking tot de ijkpunten sinds het laatste volledige verslag (23 juli 2008). Ook formuleert zij aanbevelingen aan Roemenië op grond van deze evaluatie. In het begeleidende interne werkdocument worden de vorderingen met betrekking tot elk ijkpunt gedetailleerd beschreven. Het verslag is gebaseerd op de regelmatige inlichtingen die de Roemeense autoriteiten verstrekken, met name via gedetailleerde vragenlijsten die de Commissie per ijkpunt hanteert. Verschillende vooraanstaande deskundigen uit de lidstaten hebben de Commissie bijgestaan bij deze werkzaamheden. Ook is gebruik gemaakt van documentatie en informatie uit verschillende andere bronnen.

**1.2. De ijkpuntmethode**

Volgens de Commissie hangen alle ijkpunten nauw met elkaar samen. Uit de dialoog met Roemenië is herhaaldelijk gebleken dat vorderingen met betrekking tot één ijkpunt bijdragen tot vorderingen op andere ijkpunten. Het mechanisme voor samenwerking en toetsing is niet bedoeld als een checklist, maar moet bijdragen aan de ontwikkeling van een onafhankelijk en stabiel justitieel systeem dat in staat is belangenconflicten op te sporen en te bestraffen en corruptie effectief te bestrijden. De Commissie is daarom niet van plan de ijkpunten één voor één af te strepen, maar

---

<sup>1</sup> Beschikking 2006/928/EG van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie (PB L 354 van 14.12.2006, blz. 56).

samen met Roemenië toe te werken naar het moment waarop het mechanisme in zijn geheel kan worden beëindigd.

## **2. STAND VAN HET HERVORMINGSPROCES IN ROEMENIË**

### ***Resultaten***

Evenals in voorgaande jaren worden de vorderingen met betrekking tot de ijkpunten in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing gedetailleerd beschreven in de feitelijke opsomming in de bijlage bij dit verslag. In dit deel worden de belangrijkste conclusies van de Commissie samengevat en worden aanbevelingen voor door Roemenië te treffen maatregelen geformuleerd.

De Roemeense regering heeft, samen met een alliantie van het openbaar ministerie en justitie, effectief gereageerd op de problemen die werden signaleerd in het tussentijdse verslag van de Commissie van 12 februari 2009. Sindsdien zijn een aantal praktische en juridische maatregelen getroffen en heeft het hervormingsproces een nieuwe impuls gekregen. Dit heeft echter nog niet geleid tot concrete resultaten voor de Roemeense burger en deze hervorming wordt niet unaniem gesteund door alle politieke partijen. Vooral het parlement moet consistente besluiten nemen ter ondersteuning van de inspanningen van de regering met betrekking tot justitiële hervorming en corruptiebestrijding.

### ***Het nieuwe burgerlijk wetboek en het nieuwe wetboek van strafrecht***

De Roemeense regering heeft duidelijk beloofd een nieuw burgerlijk wetboek en een nieuw wetboek van strafrecht aan te nemen op grond van de aanbevelingen van de Commissie in eerdere verslagen. Het feit dat beide wetboeken in juni 2009 zijn goedgekeurd, vormt een sterk bewijs van de politieke wil en een aanzienlijke stap vooruit op weg naar een meer efficiënt rechtssysteem. De wetboeken zullen echter pas in werking treden zodra de desbetreffende wetboeken van rechtsvordering (die de regering tegelijkertijd bij het parlement heeft ingediend) zijn behandeld en goedgekeurd volgens de gebruikelijke parlementaire procedure. De vier wetboeken zullen naar verwachting op zijn vroegst in 2011 in werking treden.

Voor de toepassing van de wetboeken moeten uitvoeringsbepalingen worden opgesteld. Deze uitvoeringsbepalingen en de goedkeuringsprocedure voor de wetboeken van rechtsvordering mogen niet leiden tot herinvoering van bepalingen die in het verleden zijn aangevochten of tot nieuwe bepalingen die de doelmatigheid van belangrijke onderzoeken naar corruptie op hoog niveau en daaruit voortvloeiende rechtszaken kunnen ondermijnen.

De omvang van dit risico zal ondermeer duidelijk worden aan de hand van het lot van wet 78/2000, het huidige kader voor bestrijding van corruptie op hoog niveau en de grondslag voor het werk van de Nationale Directie voor Corruptiebestrijding (DNA). In de aanloop naar de definitieve goedkeuring moet erop worden toegezien dat deze cruciale wet onverkort wordt gehandhaafd.

Het nieuwe wetboek van strafrecht voorziet in een verlaging van de maximumstraffen voor vermogensdelicten, met name corruptie en daarmee samenhangende delicten. Deze bepaling is ingevoerd om het juridische kader

coherenter te maken, hoewel het in eerste instantie in tegenspraak lijkt met het streven om de corruptie aan te pakken.

De werkgroep inzake de individualisering van de straffen in corruptiezaken heeft verslag uitgebracht over tegenstrijdige rechterlijke uitspraken. De werkgroep heeft concrete aanbevelingen geformuleerd, die moeten worden uitgevoerd door het Hoge Hof van Cassatie en Justitie, dat heeft toegezegd richtsnoeren te zullen opstellen over de strafmaat bij corruptiezaken. Hiermee zal de consistentie van de rechtspraak aanzienlijk verbeteren.

### ***Justitiële hervorming***

Er is een nieuwe personeelsstrategie voor de justitiële sector goedgekeurd, maar Roemenië kampt nog steeds met budgettaire problemen en een gebrek aan gekwalificeerd personeel en ondersteunende infrastructuur. Ondanks deze moeilijkheden zijn enkele maatregelen getroffen om de personele bezetting van rechtbanken en openbaar ministeries op lokaal niveau te verbeteren, maar verdere verbeteringen zijn nodig. De Hoge Raad voor de Magistratuur heeft de inspecties geïntensiveerd om het justitiële systeem te verbeteren, met name om een uniforme en consequente toepassing van de wet overal in het rechtssysteem te waarborgen. Er zijn benoemingsprocedures en nieuwe vergelijkende onderzoeken in gang gezet overeenkomstig de doelstellingen met betrekking tot objectiviteit en goede kwalificaties. Desondanks moet de Hoge Raad voor de Magistratuur zijn activiteiten intensiveren om ervoor te zorgen dat het personeelsbeleid efficiënt en flexibel is. Het effect van de nieuwe strategie is nog niet helemaal duidelijk, maar er is nu al sprake van meer bewustzijn en betere anticipatie op problemen.

De personeelsproblemen zijn groter geworden doordat de Hoge Raad voor de Magistratuur onlangs besluiten heeft genomen over de regels voor detacheringen, waardoor de instelling van oorsprong de detachering van rechters of openbaar aanklagers niet langer kan beëindigen, zelfs wanneer er sprake is van ernstige personeelstekorten. Daarnaast heeft het openbaar ministerie op managementniveau slechts beperkte mogelijkheden wat betreft bevordering, sancties of overplaatsing van personeel, wat herstructurering van de dienst buitengewoon moeilijk maakt. Er moet beter worden samengewerkt met de Hoge Raad voor de Magistratuur om het openbaar ministerie effectief te reorganiseren.

### ***Eenmaking van de jurisprudentie***

De procureur-generaal heeft verschillende keren beroep aangetekend bij het Hoge Hof van Cassatie en Justitie vanwege tegenstrijdige jurisprudentie, waardoor de uniformiteit van de jurisprudentie is toegenomen. Het aantal beroepszaken in verband met de eenmaking van de jurisprudentie bereikte in 2007 een recordhoogte. Het feit dat het aantal in 2008 lager was, wijst er mogelijk op dat enige vorderingen zijn geboekt met betrekking tot de eenmaking.

Het Hoge Hof van Cassatie en Justitie heeft veel uitspraken gedaan in beroepszaken inzake de interpretatie en toepassing van de wet overal in het rechtssysteem. Door de omslachtige en twijfelachtige procedure, waarbij twee derde van de 120 rechters akkoord moeten gaan met het oordeel en de motivering (nadat het oordeel is uitgesproken), ontstaat echter vertraging en is de motivering niet altijd even

duidelijk. Er zijn verdere inspanningen gedaan om de jurisprudentie een te maken door deze systematisch te publiceren en vergaderingen te organiseren met rechters van lagere rechtbanken. Een belangrijke stap in dit verband wordt het uitvaardigen van richtsnoeren inzake straffen bij corruptie, wat het Hoge Hof van Cassatie en Justitie heeft aangekondigd voor dit najaar.

De uitvoerende macht moet met de wetgevende macht overeenstemming bereiken over de wijziging van de wet inzake het functioneren van het Constitutioneel Hof, zodat zaken waarin de verdachte het argument van ongrondwettelijkheid inroept, niet langer worden geschorst. Ook moet in de wet een beperking worden ingebouwd wat betreft procedurele excessen als gevolg van het inroepen van het argument van onwettigheid, wat ook tot schorsing van de zaak leidt. Deze kwesties veroorzaken onaanvaardbare vertragingen en moeten worden aangepakt tijdens de komende besprekingen over de wetboeken van rechtsvordering of op kortere termijn door de desbetreffende uitvoeringsbepalingen te wijzigen.

In het najaar wordt een nieuw hoofd van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie benoemd, wat een mooie aanleiding is om blijk te geven van de bereidheid om justitie te hervormen, te moderniseren en transparanter te maken.

### ***Bestrijding van corruptie op hoog niveau***

Het lijkt erop dat de verzoekprocedure van het Roemeense parlement in verband met de inleiding van een onderzoek naar voormalige ministers niet uniform wordt toegepast en traag verloopt. Sinds het vorige verslag heeft het parlement in vier gevallen goedkeuring verleend aan een verzoek tot het openen van een onderzoek, maar twee andere gevallen zijn afgewezen. In een van deze twee laatste gevallen heeft het betrokken parlementslid ontslag genomen, waardoor het strafrechtelijke onderzoek kon worden geopend, en in het andere geval achtte het parlement het onderzoek niet toelaatbaar. Het parlement moet laten zien dat het volledig achter de strijd tegen corruptie op hoog niveau staat.

De herbenoeming van het hoofd van de nationale directie voor corruptiebestrijding (DNA) in februari van dit jaar vormde een belangrijke stap wat betreft de stabiliteit en de continuïteit van de overheidsinstanties die zich bezighouden met corruptiebestrijding. Het is cruciaal dat in Roemenië een gespecialiseerd, efficiënt kader voor corruptiebestrijding blijft bestaan.

De DNA is goede resultaten blijven boeken op het gebied van onpartijdige onderzoeken naar corruptie op hoog niveau.

### ***Het agentschap voor integriteitsbewaking (ANI)***

Dit agentschap is nu operationeel en heeft goede resultaten geboekt door de vermogensverklaringen van leden van de regering, magistraten, leidinggevende ambtenaren en ambtenaren in het algemeen te controleren. De activiteiten zullen worden uitgebreid zodra de geplande integratie van de IT-systemen is afgerond. Doordat het agentschap systematisch met boetes en daarna eventueel een rechtszaak optreedt wanneer iemand zijn vermogensverklaring niet invult, is een zeker preventief effect gegarandeerd. Deze onderzoeken, die het agentschap op eigen initiatief uitvoert, zijn prijzenswaardig, maar het daadwerkelijke effect van het agentschap zal pas volledig kunnen worden beoordeeld zodra een uitspraak is gedaan

in de eerste zaken met betrekking tot niet-verantwoorde vermogens, tegenstrijdigheden of belangenconflicten, die nog steeds in behandeling zijn bij de desbetreffende rechterlijke of tuchtorganen. Ten slotte moeten het agentschap en de Nationale Raad voor integriteitsbewaking, die het agentschap waarborgt en controleert, een stabiele samenwerking ontwikkelen, gebaseerd op wederzijds vertrouwen.

### ***Bestrijding van corruptie op lokaal niveau***

Op last van de procureur-generaal hebben de verschillende regionale openbaar ministeries strategieën goedgekeurd om corruptie op lokaal niveau te bestrijden. Dit lovenswaardige initiatief wordt aangevuld met regelmatige uitwisselingen van goede praktijken en kwetsbare sectoren krijgen voorrang. Dankzij het initiatief is er bij regionale openbaar ministeries sprake van een toename van het bewustzijn ten aanzien van lokale corruptie, die in sommige sectoren (bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg) wijdverbreid lijkt te zijn. De regionale openbaar ministeries leiden voldoende zaken in, maar nog te weinig ambtshalve, dat wil zeggen na onderzoek op eigen initiatief. Ook bij de lokale inspectiediensten op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg en bij de belastingdienst is er sprake van een gebrek aan initiatief met betrekking tot het opsporen van corruptie, evenals bij andere interne-controlediensten van de overheid.

In het algemeen moet meer aandacht worden besteed aan initiatieven op het gebied van preventie, zoals voorlichtingscampagnes voor het grote publiek en alle bestuursniveaus, transparantie van administratieve procedures, waarborging van het recht op toegang tot openbare documenten, enz. In bepaalde sectoren waar sprake is van corruptie aan de basis (overheidsopdrachten, subsidies en vergunningen, gezondheidszorg, onderwijs, e.d.) leiden structurele inspanningen op het gebied van preventie op lange termijn waarschijnlijk tot meer resultaten dan wetshandhaving per geval. Natuurlijk zijn beide methoden noodzakelijk, want uit individuele gevallen blijkt dat misbruik niet wordt getolereerd en wordt opgespoord.

### **3. VRIJWARINGSCLAUSULES**

Op grond van het bovenstaande moet de vraag worden gesteld of de vrijwaringsclausule moet worden geactiveerd. In het publieke debat over het mechanisme voor samenwerking en toetsing bestaat vaak verwarring over de verwachte looptijd van het mechanisme en de in de tijd beperkte vrijwaringsclausules van het toetredingsverdrag. Er bestaat geen rechtstreeks verband tussen het mechanisme voor samenwerking en toetsing en de vrijwaringsclausules van het toetredingsverdrag met Roemenië. Vrijwaringsclausules maken standaard deel uit van toetredingsverdragen. Ze dienen om de goede werking van de interne markt en het gebied vrijheid, veiligheid en justitie te waarborgen. Tot eind 2009 kunnen deze clausules worden geactiveerd om de toepassing van communautaire wetgeving tijdelijk te schorsen als dat nodig is. De Commissie is op grond van bovenstaande evaluatie van mening dat niet voldaan is aan de voorwaarden om de vrijwaringsclausules in te roepen.

Het mechanisme voor samenwerking en toetsing gaat nu zijn derde jaar in. Het werd niet ingevoerd voor een bepaalde periode en moet pas worden opgeheven wanneer

alle ijkpunten naar behoren zijn verwezenlijkt. De met de ijkpunten samenhangende doelstellingen hebben duidelijk betrekking op de lange termijn: zo zal het aanpakken van de oorzaken van corruptie enige tijd vergen. De ingrijpende veranderingen die daarvoor nodig zijn, kunnen alleen van binnenuit de Roemeense samenleving komen. Het mechanisme voor samenwerking en toetsing is een hulpmiddel daarbij, het is geen doel op zich en kan ook niet in de plaats komen van de verbintenissen die de Roemeense autoriteiten moeten aangaan om het justitiële stelsel en de justitiële praktijk in overeenstemming te brengen met de algemene EU-normen.

#### 4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Sinds het verslag van de Commissie in 2008 heeft Roemenië een aantal verheugende stappen gezet om het hervormingsproces weer op gang te krijgen: er is een nieuwe impuls gegeven, wat tot een aantal positieve ontwikkelingen heeft geleid. Roemenië worstelt echter nog steeds met het feit dat het wetboek van strafrecht en het burgerlijk wetboek nooit volledig herzien zijn, wat heeft geleid tot een serie wetswijzigingen en talloze noodverordeningen. Daarom is het niet verwonderlijk dat er tegenstrijdigheden optreden in de jurisprudentie van de Roemeense rechterlijke macht, waardoor onnodige vertragingen ontstaan, wat dan weer leidt tot een lappendeken van noodverordeningen, uitvoeringsbepalingen en praktijken. De daaruit voortvloeiende complexiteit is het gevolg van een politiek proces. Er is nog onvoldoende brede politieke consensus over de hervorming en nog niet alle politieke partijen willen zich ondubbelzinnig inzetten voor werkelijke vorderingen in het belang van de Roemeense bevolking. Het risico bestaat dat de almaar uitdijende massa van wetgeving, uitvoeringsregels en praktijken als gevolg van de permanente politieke strijd ertoe leidt dat alle betrokkenen het hoofddoel uit het oog verliezen, namelijk de totstandkoming van een onafhankelijk, stabiel justitieel stelsel, dat belangenconflicten kan opsporen en bestraffen en dat corruptie effectief kan bestrijden.

De positieve resultaten van de concrete hervormingsinspanningen op technisch vlak blijven fragmentarisch, de hervormingen zijn nog niet stevig verankerd en er zijn nog steeds tekortkomingen.

In het licht van het bovenstaande nodigt de Commissie Roemenië uit om op de volgende terreinen actie te ondernemen:

##### *Nieuwe wetboeken*

- uitvoeren van een grondige evaluatie van het effect van de vier wetboeken op het functioneren van het justitiële stelsel en de organisatie van de rechtbanken en openbaar ministeries en opstellen van de begroting die nodig is voor de uitvoering;
- houden van een inspraakprocedure over het wetboek van burgerlijke rechtsvordering en het wetboek van strafvordering en deze wetboeken zo snel mogelijk goedkeuren;
- ervoor zorgen dat de vier wetboeken snel in werking treden door de nodige uitvoeringsregels goed te keuren om de samenhang van het wetgevingskader te garanderen;



### *Hervorming van het justitiële stelsel*

- hanteren van een flexibele, rond prioriteiten gestructureerde aanpak van het personeelsbeleid, op korte termijn door noodmaatregelen te treffen zoals het overhevelen van vacatures naar de plaats waar het grootste tekort is (waaronder overheveling naar verschillende justitiële niveaus), het overhevelen van administratieve taken naar ondersteunend personeel en het invoeren van rechtbankmanagers en op middellange en lange termijn door een personeelsbeleid te ontwikkelen dat is aangepast aan de behoeften van het justitiële stelsel, door simulaties en plannings met betrekking tot benoemingen, overplaatsingen, detacheringen en pensionering;
- vergroten van de transparantie en verantwoordingsplicht van de Hoge Raad voor de Magistratuur, onder meer door de Raad een actievere rol te laten vervullen bij aanwerving, bevordering, sancties, overplaatsingen en detacheringen en door de gemotiveerde besluiten van de Raad op duidelijke en toegankelijke wijze te publiceren;

### *Eenmaking van de jurisprudentie*

- een passend vervolg geven aan de aanbevelingen van de werkgroep inzake de individualisering van de straffen in corruptiezaken;
- het Hoge Hof van Cassatie en Justitie een grotere rol geven in de eenmaking van de jurisprudentie, ondermeer door de procedure voor het aantekenen van beroep omwille van de uniforme interpretatie en toepassing van de wet te stroomlijnen en richtsnoeren uit te werken inzake de strafmaat bij corruptiezaken;

### *Bestrijding van corruptie op hoog niveau*

- ervoor zorgen dat het Roemeense parlement de procedure voor het openen van strafrechtelijke onderzoeken tegen parlementsleden die momenteel of voorheen deel uitmaakten van de regering uniform en snel toepast;
- nauwlettend toezien op de efficiëntie van het justitiële stelsel in rechtszaken over corruptie op hoog niveau;
- waarborgen van de stabiliteit van het juridische kader met betrekking tot de bestrijding van corruptie op hoog niveau, met name wat betreft de nieuwe wetboeken;
- een wet goedkeuren waardoor rechtszaken niet langer worden geschorst wanneer het argument van ongrondwettelijkheid wordt ingeroepen;

### *Activiteiten van het nationale agentschap voor integriteitsbewaking*

- verder goede resultaten blijven boeken wat betreft het verifiëren van vermogens, onverenigbaarheden en belangenconflicten;
- ervoor zorgen dat rechterlijke en tuchtorganen tijdig in actie komen wanneer het agentschap voor integriteitsbewaking zaken signaleert met betrekking tot niet-verantwoorde vermogens, tegenstrijdigheden of belangenconflicten;

### *Bestrijding van corruptie op lokaal niveau*

- verbeteren van de coördinatie van de nationale strategie inzake corruptiebestrijding zodat kwetsbare punten en risicogebieden beter kunnen worden geïdentificeerd, zodat op alle niveaus prioritaire strategieën kunnen worden ontwikkeld om de schade te beperken;
- verder uitvoeren van de door het openbaar ministerie ontwikkelde lokale strategieën, die aangepast zijn aan de lokale behoeften, en de doeltreffendheid daarvan vergroten;
- opvoeren van de preventieve maatregelen tegen corruptie in kwetsbare sectoren, in samenwerking met lokale en centrale instanties.

De Commissie roept Roemenië op verder te gaan met het hervormingsproces en haar aanbevelingen ten uitvoer te leggen. De Commissie zal het komende jaar steun blijven verlenen en toezien op de voortgang. Er moet voortdurend worden aangedrongen op concrete resultaten en de Commissie nodigt ook de andere lidstaten uit om Roemenië te helpen vorderingen te boeken. De Commissie zal op haar beurt de inspanningen van Roemenië blijven ondersteunen met politieke dialoog en technische bijstand en door waar nodig passende deskundigheid te leveren.

### *Vooruitzichten*

Dit verslag toont aan dat de regering belangrijke hervormingsvoorstellen heeft ingediend en dat de goede resultaten van het openbaar ministerie geleidelijk worden aangevuld met maatregelen van justitie. Roemenië heeft een nieuwe impuls gegeven aan de hervormingen en voortgebouwd op de resultaten die al werden beschreven in het verslag van de Commissie van juli 2008. Als Roemenië echter aanhoudende vorderingen wil maken, mag de justitiële hervorming niet in de politieke sfeer worden getrokken. Alle partijen moeten een consensus bereiken waardoor het justitiële stelsel onafhankelijk kan optreden, zodat onpartijdig onderzoek van corruptie tot snelle en effectieve besluiten leidt. De Commissie is van mening dat het mechanisme een hulpmiddel is dat moet worden gehandhaafd totdat de hervormingen zijn verwezenlijkt. De Commissie zal de voortgang opnieuw beoordelen in de zomer van 2010.