

Brussel, 23 november 2022
(OR. en)

15137/22

COVEME 1

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	22 november 2022
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2022) 664 final
Betreft:	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

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 664 final.

Bijlage: COM(2022) 664 final



Straatsburg, 22.11.2022
COM(2022) 664 final

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

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

1. INLEIDING

Bij de toetreding van Roemenië tot de EU in 2007 is het mechanisme voor samenwerking en toetsing ingesteld als 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 de Roemeense staat en de EU. Overeenkomstig de beschikking tot instelling van het mechanisme en zoals onderstreept door de Raad en bevestigd door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU)², wordt het mechanisme voor samenwerking en toetsing beëindigd wanneer in voldoende mate is voldaan aan alle ijkpunten³ die voor Roemenië zijn vastgesteld.

De werkzaamheden in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing om het hervormingsproces op basis van deze ijkpunten te ondersteunen en op te volgen, zijn sinds 2007 aan de gang. 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 geboekt⁴, waaruit duidelijk is gebleken dat de vooruitgang aanzienlijk was. De Commissie heeft twaalf specifieke aanbevelingen geformuleerd. Wanneer daaraan onomkeerbaar is voldaan, volstaan zij om het CVM-proces te beëindigen, tenzij er zich ontwikkelingen voordoen die de vorderingen duidelijk zouden terugdraaien.

De Commissie heeft de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen sindsdien viermaal geëvalueerd. De strekking van de tussen eind 2017 en eind 2019 uitgebrachte verslagen was dat de hervormingsdynamiek een dalende lijn vertoonde. Als gevolg van maatregelen van Roemenië werden kwesties die in het verslag van januari 2017 als afgesloten werden beschouwd, opnieuw actueel, hetgeen tot aanvullende aanbevelingen leidde⁵. Zowel het Europees Parlement als de Raad maakte zich zorgen daarover⁶. Het verslag van juni 2021 meldde echter aanzienlijke vooruitgang en oordeelde dat tal van aanbevelingen goed op weg waren om te worden voltooid, mits het tempo niet zou inzakken⁷.

De afgelopen jaren heeft de EU haar instrumentarium om de rechtsstaat in de hele EU te handhaven, aanzienlijk verder uitgewerkt⁸. Sommige van de instrumenten zijn rechtstreeks relevant voor de inspanningen van de EU om Roemenië bij het hervormingsproces te ondersteunen. Er zijn daarom enkele monitoringtrajecten die betrekking hebben op kwesties die onder de CVM-ijkpunten vallen.

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

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

³ De ijkpunten voor Roemenië hebben betrekking op de doeltreffendheid en de transparantie van het justitiële stelsel, belangrijke instellingen op gebieden als integriteit en corruptiebestrijding op alle niveaus, en corruptiepreventie.

⁴ COM(2017) 44.

⁵ COM(2017) 751; COM(2018) 851; COM(2019) 499.

⁶ Niet-wetgevende resolutie van het Europees Parlement van 13 november 2018 over de rechtsstaat in Roemenië, P8_TA-PROV(2018)0446. Conclusies van de Raad van 12 december 2018: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15187-2018-INIT/nl/pdf>

⁷ COM(2021) 370.

⁸ Een ander instrument dat sinds het CVM-verslag van 2018 is ingevoerd, is de verordening betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting (Verordening (EU, Euratom) 2020/2092, PB L 433I van 22.12.2020, blz. 1).

Het justitiële stelsel in het algemeen (inclusief de gerechtelijke hervormingen) en de kaders voor corruptiebestrijding zijn twee van de gebieden die voor alle lidstaten worden behandeld in het kader van de jaarlijkse verslagen over de rechtsstaat⁹. Dit voortgaande proces van coördinatie en monitoring gaat verder dan de specifieke posttoetredingscontext die aanleiding heeft gegeven tot de instelling van het mechanisme voor samenwerking en toetsing. De verslagen over de rechtsstaat bestrijken ook kwesties die een belangrijke invloed hebben op hervormingscapaciteit en duurzaamheid, zoals de kwaliteit van de wetgeving en van het wetgevingsproces, de rol die onafhankelijke instellingen spelen bij de controlemechanismen, het gunstige klimaat voor het maatschappelijk middenveld en de vrijheid en pluriformiteit van de media. In het verslag over de rechtsstaat voor 2022 werden voor het eerst aanbevelingen gedaan aan alle lidstaten, waaronder Roemenië¹⁰, om deze te ondersteunen bij hun hervormingen op de vier rapportagegebieden. De Roemeense autoriteiten hebben in het kader van het verslag over de rechtsstaat actief en constructief met de Commissie samengewerkt.

Een aantal kwesties in verband met de rechtsstaat – met name de doeltreffendheid van justitiële stelsels, de bestrijding van corruptie en de kwaliteit en inclusiviteit van het wetgevingsproces – komen ook aan bod in het Europees semester, aangezien zij van invloed zijn op het ondernemingsklimaat, investeringen, economische groei en werkgelegenheid. Daarnaast bevat het Roemeense herstel- en veerkrachtplan, dat door de Commissie positief is beoordeeld en op 3 november 2021 door de Raad is goedgekeurd¹¹, concrete mijlpalen die betrekking hebben op kwesties die onder het CVM vallen en die in het hervormingsproces centraal staan, zoals justitiële hervormingen en kaders voor corruptiebestrijding¹².

In dit verslag wordt de balans opgemaakt van de vooruitgang die Roemenië sinds juni 2021 heeft geboekt bij de uitvoering van de lopende CVM-aanbevelingen en de verwezenlijking van de ijkpunten van het CVM. Net als de voorgaande jaren het geval was, is dit verslag het resultaat van een zorgvuldige analyse door de Commissie, waarvoor nauw is samengewerkt met de Roemeense autoriteiten, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden¹³.

2. BEOORDELING VAN DE VOORUITGANG BIJ DE UITVOERING VAN DE AANBEVELINGEN

In dit deel wordt een beoordeling gegeven van de vooruitgang die is geboekt met betrekking tot de aanbevelingen die de Commissie in de vorige CVM-verslagen heeft gedaan, en specifiek de twaalf aanbevelingen van januari 2017 en de acht aanvullende aanbevelingen van november 2018. Als alle nog openstaande aanbevelingen zijn uitgevoerd, kan het

⁹ De Commissie heeft tot dusver drie verslagen over de rechtsstaat opgesteld: COM(2020) 580, COM(2021) 700 en COM(2022) 500. Die verslagen bevatten specifieke hoofdstukken over Roemenië: SWD(2020) 322, SWD(2021) 724 en SWD(2022) 523.

¹⁰ COM(2022) 500, bijlage en landenhoofdstuk over de situatie op het gebied van de rechtsstaat in Roemenië.

¹¹ Uitvoeringsbesluit 12319/21 van de Raad van 3 november 2021. In de tekst wordt naar specifieke mijlpalen verwezen.

¹² De verwezenlijking van deze mijlpalen zal in het kader van de specifieke procedure aan de criteria van het Roemeense herstel- en veerkrachtplan worden getoetst.

¹³ De diensten van de Commissie hebben in november 2022 een onderzoeksmis­sie georganiseerd. Er zijn online besprekingen gehouden met onder meer de minister van Justitie, leden van het Roemeense parlement, de Hoge Raad voor de Magistratuur, het Hoge Hof van Cassatie en Justitie, de procureur-generaal, de nationale directie voor corruptiebestrijding, het nationale agentschap voor integriteitsbewaking, het nationaal agentschap voor het beheer van in beslag genomen vermogensbestanddelen (Anabi), maatschappelijke organisaties en juridische beroepsverenigingen.

mechanisme voor samenwerking en toetsing worden afgesloten. Het gaat om de essentiële stappen die vereist zijn om het hervormingsproces op een duurzame toekomstgerichte koers te brengen, waarbij de nadruk bij de samenwerking met Roemenië zal liggen op het verder doorvoeren van hervormingen, als onderdeel van het proces van het verslag over de rechtsstaat.

2.1. Ijkpunt 1: Onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en justitiële hervorming¹⁴

Wetgeving betreffende het justitiële stelsel en wettelijke garanties voor onafhankelijkheid van de rechterlijke macht

Aanbevelingen van 2018

- *Onmiddellijke opschorting van de uitvoering van de wetgeving betreffende het justitiële stelsel en de op basis daarvan uitgevaardigde noodverordeningen.*
- *Herziening van de wetgeving betreffende 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.*

In drie wetten betreffende het justitiële stelsel¹⁵ wordt het statuut van magistraten bepaald en de organisatie van het gerechtelijk apparaat en de Hoge Raad voor de Magistratuur geregeld. Deze wetten zijn daarom cruciaal voor het garanderen van de onafhankelijkheid van magistraten en de goede werking van de rechterlijke macht. In 2018 en 2019 leidden wijzigingen van deze wetten tot een ernstige aantasting van de onafhankelijkheid, de kwaliteit en de efficiëntie van het justitiële stelsel. Belangrijke problemen waren onder meer de oprichting van een speciale afdeling voor onderzoek naar strafbare feiten binnen de rechterlijke macht (SIIJ), het systeem van burgerlijke aansprakelijkheid van rechters en aanklagers, regelingen voor vervroegde uittreding, de toegang tot het beroep, en het statuut en de benoeming van hooggeplaatste aanklagers. Bij de uitvoering van de gewijzigde wetten bleek al snel dat de bezorgdheid terecht was, en toen in de tussenliggende jaren nog andere problemen ontstonden, werd volledig duidelijk dat een algehele herziening van de wetten nodig was¹⁶.

Beschouwingen over de wijze waarop de drie wetten moesten worden gewijzigd, gingen in september 2020 van start en kregen in het voorjaar van 2022 een impuls¹⁷ door een nieuwe raadpleging die het ministerie van Justitie in juni 2022 initieerde. De raadpleging heeft geleid tot herziene ontwerpen, die voor advies zijn voorgelegd aan de Hoge Raad voor de Magistratuur (SCM). Deze bracht in augustus 2022 advies uit, naar aanleiding waarvan aan het parlement een nieuwe herziene versie van de wetten werd voorgelegd. Het parlementaire

¹⁴ De volledige ijkpunten van de oorspronkelijke CVM-beschikking worden in de bijlage vermeld.

¹⁵ Wet 207/2018 tot wijziging van Wet 304/2004 betreffende de rechterlijke organisatie, Wet 234/2018 tot wijziging van Wet nr. 317/2004 betreffende de Hoge Raad voor de Magistratuur en Wet 242/2018 tot wijziging van Wet nr. 303/2004 betreffende het statuut van rechters en aanklagers. De wetten werden verder gewijzigd bij een aantal noodverordeningen die de regering in 2018 en 2019 uitvaardigde.

¹⁶ Bijvoorbeeld met betrekking tot de regels inzake benoemingen bij het Hoge Hof van Cassatie en Justitie en de gerechtelijke inspectie. Nadere bijzonderheden zijn te vinden in het CVM-verslag 2019 (COM(2019) 499).

¹⁷ Bijzonderheden over de ontwikkelingen tussen september 2020 en juni 2022 zijn opgenomen in het CVM-verslag 2021 en het landenhoofdstuk over Roemenië in het verslag over de rechtsstaat 2022.

proces werd in oktober 2022 afgerond¹⁸. Verschillende bepalingen van de aangenomen wetten werden aangevochten bij het Roemeense Grondwettelijk Hof, dat alle bezwaren afwees. De wetten werden op 15 november door de Roemeense president afgekondigd¹⁹. De herziening van de justitiewetten is ook een mijlpaal in het herstel- en veerkrachtplan van Roemenië²⁰.

De regering was van oordeel dat de Commissie van Venetië haar standpunten in eerdere adviezen van duidelijk had gemaakt en dat deze in de herziene wetten in aanmerking waren genomen, hoewel de definitieve ontwerpen niet ter raadpleging waren toegezonden voordat ze aan het parlement werden voorgelegd. Niettemin heeft de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa de Commissie van Venetië om advies gevraagd. Naar aanleiding van een verzoek van de Roemeense autoriteiten om het advies in een spoedprocedure te behandelen, heeft de Commissie van Venetië een spoedadvies over de drie justitiewetten opgesteld, dat op 18 november is gepubliceerd²¹. Dit advies zal ter goedkeuring worden voorgelegd aan de plenaire vergadering van de Commissie van Venetië van december 2022.

Met de aangenomen wetswijzigingen is het wetgevingskader ingrijpend gewijzigd. De eerdere verslagen noemden onder meer kwesties in verband met structuren en procedures, zoals de ontmanteling van de SIIJ, de tuchtrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheidsregelingen voor rechters en aanklagers, de verantwoordingsplicht en benoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie, en de benoemings- en ontslagprocedures voor hoge aanklagers, alsook de rol van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie en de SCM. Belangrijk is ook het effect van de hervormingen op de onafhankelijkheid en loopbaanorganisatie van magistraten.

Bij de herziene justitiewetten is de civielrechtelijke aansprakelijkheidsregeling voor rechters en openbare aanklagers hervormd. Problemen in verband daarmee zijn meermalen in de CVM-verslagen²², de verslagen over de rechtsstaat en de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie²³ aan de orde gesteld. De nieuwe wet betreffende het statuut van magistraten bepaalt dat, wanneer een vordering tot schadevergoeding wegens een gerechtelijke dwaling is ingediend, het ministerie van Financiën de betrokken magistraat daarvan onmiddellijk in kennis stelt en dat deze kan verzoeken om tussenkomst in de eerste procedure tegen de staat.

¹⁸ Een bijzondere gemengde parlementaire commissie van de twee kamers heeft de wetten vanaf 12 september onderzocht volgens een parlementaire spoedprocedure. De parlementaire procedure is op 17 oktober afgerond na goedkeuring van de wetten in de Senaat.

¹⁹ De wetten zijn op 16 november in het Staatsblad bekendgemaakt.

²⁰ Mijlpaal 423 van het Roemeense herstel- en veerkrachtplan is getiteld “Inwerkingtreding van de justitiewetten (wetten inzake de status van magistraten, de rechterlijke organisatie en de Hoge Raad voor de Magistratuur)”.

²¹ Advies van de Commissie van Venetië CDL-PI(2022)047.

²² Zie met name het technisch verslag 2018 (SWD(2018) 551 final) en het verslag over de rechtsstaat 2021 — Landenhoofdstuk over Roemenië. De eerder geldende regels gaven aanleiding tot bezorgdheid vanwege de bevoegdheid van het ministerie van Financiën om te beoordelen of een justitiële fout te kwader trouw of door grove nalatigheid was begaan, en vervolgens om tegen rechters invorderingsprocedures in te leiden voor de veroorzaakte schade.

²³ In zijn arrest van 18 mei 2021, Asociația “Forumul Judecătorilor din România” e.a., in de gevoegde zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 en C-379/19, punten 233-241, heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie geoordeeld dat de rechten van verdediging van de rechter volledig in acht moeten worden genomen, dat over de persoonlijke aansprakelijkheid van de rechter uitspraak moet worden gedaan door een rechterlijke instantie, en dat de regeling duidelijk en nauwkeurig de waarborgen moet omschrijven die noodzakelijk zijn om te verzekeren dat noch het onderzoek, noch de regresvordering wordt gebruikt als instrument om druk uit te oefenen op de gerechtelijke activiteiten.

Bovendien kan het ministerie van Financiën alleen een regresvordering tegen de magistraat instellen indien de betrokken afdeling van de SCM op basis van een rapport van de gerechtelijke inspectie constateert dat er bij de gerechtelijke dwaling sprake was van kwade trouw of grove nalatigheid. Voorheen kon het ministerie het beroep instellen ongeacht wat de conclusies van het verslag van de gerechtelijke inspectie waren.

Er is ook een aantal extra waarborgen ingevoerd voor de tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van magistraten. Wat de inhoud betreft, zijn de tuchtrechtelijke overtredingen die aanleiding gaven tot bezorgdheid met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht²⁴ en de voorrang van het Unierecht²⁵ afgeschaft. Tegelijk is monitoring vereist met betrekking tot de verbreding van een ander tuchtrechtelijk vergrijp tot het uiten van politieke opvattingen, niet alleen bij de uitoefening van de taken van de ambtsbekleider, maar ook meer in het algemeen het uiten van dergelijke opvattingen in het openbaar, aangezien de vrijheid van meningsuiting van magistraten niet onnodig mag worden beperkt. Wat de procedurele aspecten betreft, moeten beslissingen van de afdelingen van de SCM in tuchtzaken voortaan met redenen worden omkleed en onverwijld ter kennis van de betrokken magistraat worden gebracht. De wet bepaalt ook dat tuchtrechtelijke sancties drie jaar na de uitvoering ervan uit het dossier van de magistraat worden geschrapt, indien de magistraat gedurende deze periode niet aan een nieuwe tuchtmaatregel is onderworpen.

Wat de tuchtprocedure zelf betreft, worden ook striktere termijnen ingevoerd voor de motivering door de SCM van zijn tuchtrechtelijke beslissingen²⁶. Een ander punt van zorg is het feit dat de gerechtelijke inspectie beslissingen van de tuchtafdeling van de SCM kan aanvechten²⁷.

In de justitiewetten is een aantal belangrijke wijzigingen met betrekking tot de loopbaanorganisatie van magistraten opgenomen. De opleiding die wordt gegeven door het Nationaal Instituut voor de Magistratuur (NIM) is verlengd van twee jaar tot drie jaar. Dit kan op langere termijn gevolgen hebben voor de omvang van de groep van beschikbare nieuwe magistraten²⁸, maar het zorgt er ook voor dat er meer tijd komt voor de praktische opleiding. Andere gewijzigde bepalingen betreffen een verhoging van de anciënniteitseis voor bevorderingen bij hogere rechtbanken en parketten²⁹. Voor benoemingen bij de

²⁴ Dit strafbare feit betreft “tijdens of buiten de uitoefening van de werkzaamheden verrichte handelingen die de eer, de professionele oprechtheid of het prestige van de rechtspleging aantasten”.

²⁵ Het strafbare feit “niet-inachtneming van beslissingen van het Grondwettelijk Hof of beslissingen van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie in het kader van de beslechting van beroepen in het belang van de wet”, waardoor rechters tuchtrechtelijk aansprakelijk zouden kunnen worden gesteld wanneer zij uitspraken van het Grondwettelijk Hof die hen verbieden na te gaan of bepalingen van nationaal recht verenigbaar zijn met het EU-recht, buiten toepassing zouden laten; zie het arrest van het HvJ-EU van 22 februari 2022 in zaak C-430/21, RS, punten 79-93.

²⁶ Deze moeten van nu af aan onverwijld worden gemotiveerd, terwijl voorheen een termijn van twintig dagen gold, die vaak werd genegeerd.

²⁷ Volgens advies CDL-AD (2002) 015 van de Commissie van Venetië over het wetsontwerp tot wijziging van de Bulgaarse wet betreffende het justitiële stelsel: “wanneer het tuchtpanel van de Hoge Raad van Justitie de rechter in het gelijk heeft gesteld, moet deze beslissing definitief zijn”.

²⁸ In het advies van de SCM over de wetsontwerpen werd gewezen op het risico dat deze verhoging aanzienlijke gevolgen zou hebben voor de personele middelen en de werklast van rechtbanken en parketten, hetgeen de kwaliteit van de rechtspleging zou kunnen aantasten. De toepassing van deze bepalingen en de praktische gevolgen ervan voor de werklast en voor de efficiënte behandeling van zaken zullen verder worden gemonitord in het kader van de verslagen over de rechtsstaat.

²⁹ Thans is de vereiste anciënniteit zeven jaar voor hogere gerechten, negen jaar voor hoven van beroep en tien jaar voor het parket dat verbonden is aan het Hoge Hof van Cassatie en Justitie.

gespecialiseerde parketten, de nationale directie voor corruptiebestrijding (DNA) en de directie voor onderzoek van georganiseerde criminaliteit en terrorisme (DIICOT) zijn de anciënniteitseisen gehandhaafd op tien jaar, met een tijdelijke overgangsperiode om mogelijke gevolgen voor de personele middelen te beperken. De concrete gevolgen van de nieuwe anciënniteitseisen voor de personele middelen na de uitfasering van de tijdelijke maatregel zijn nog niet duidelijk. De wet handhaaft de twee bestaande soorten promoties bij de hoven van beroep, de rechtbanken en de parketten die eraan verbonden zijn, maar stelt de bepalingen inzake competitieve promoties zonder overplaatsing uit tot december 2025, zodat gedurende deze periode alleen daadwerkelijke bevorderingen mogelijk zijn³⁰. Er zijn nieuwe regels ingevoerd voor de bevordering van rechters bij het Hoge Hof van Cassatie en Justitie (HCCJ), waar bevorderingen op basis van een vergelijkend schriftelijk examen zijn vervangen door selectie op basis van een beoordeling van de rechterlijke beslissingen die de kandidaten tijdens hun gehele activiteit bij het Hof van Beroep hebben genomen, en een gesprek met de afdeling rechters van de SCM³¹. Zodra rechters zijn bevorderd naar het Hoge Hof van Cassatie en Justitie, worden zij ook niet meer onderworpen aan verdere professionele evaluaties. Andere belangrijke wijzigingen hebben betrekking op de benoeming van tweedelijnsmanagers bij districtsrechtbanken, hogere rechtbanken, gespecialiseerde rechtbanken, hoven van beroep en de daaraan verbonden parketten, die niet langer plaatsvindt op basis van vergelijkende examens, maar enkel op voordracht van de voorzitter van de rechtbank of het hoofd van het parket.

Het spoedadvies van de Commissie van Venetië gaat in op een beperkt aantal onderwerpen, namelijk de civielrechtelijke en tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van magistraten en vergelijkende onderzoeken voor toelating tot de rechterlijke macht, alsook de benoeming en het ontslag van gespecialiseerde en hooggeplaatste aanklagers. De conclusie van het advies is dat de wetten over het geheel genomen in de goede richting lijken te gaan, hoewel de Commissie van Venetië het betreurt dat de Roemeense regering de wetten niet, zoals was aangekondigd, ter raadpleging heeft voorgelegd. Als positief worden de elementen inzake de benoeming en het ontslag van hooggeplaatste aanklagers aangemerkt (zie ook hieronder). Verder wordt in het advies opgemerkt dat er waarborgen zijn tegen politieke inmenging in het werk van de DNA en dat duidelijke beperkingen worden opgelegd aan de bevoegdheden van de procureur-generaal ten aanzien van de DNA en de DIICOT, en ook aan de controlebevoegdheden van de minister van Justitie (die zijn beperkt tot managementkwesties). Niettemin heeft de Commissie van Venetië een aantal aanbevelingen gedaan die mogelijk verdere gerichte wijzigingen van de wetten vereisen, zoals verlenging van de duur van het mandaat van hoge aanklagers, die momenteel drie jaar bedraagt, en afschaffing van de mogelijkheid om dit mandaat te hernieuwen, alsmede versterking van de waarborgen die gelden wanneer de procureur-generaal besluiten van gewone aanklagers

³⁰ Dit betreft bevorderingen zonder overplaatsing die gebaseerd zijn op de resultaten van een vergelijkend onderzoek, en daadwerkelijke bevorderingen die gebaseerd zijn op een beoordeling van de werkzaamheden van de magistraat in de afgelopen jaren. Met ingang van 2025 zullen bevorderingen zonder overplaatsing worden beperkt tot 20 % van het totale aantal vacatures. Sommige verenigingen van magistraten in Roemenië hebben kritiek geuit op deze beperkingen op wat wordt beschouwd als een meer objectieve en op verdiensten gebaseerde bevorderingsprocedure.

³¹ Op deze wijziging is ook kritiek gekomen van enkele verenigingen van magistraten en maatschappelijke organisaties, die stellen dat de procedure juist in mindere mate op verdiensten is gebaseerd en minder competitief is. Daar heeft de SCM tegenover gesteld dat het huidige systeem niet efficiënt is en dat op het betrokken anciënniteitsniveau kennistoetsen voor rechters minder relevant zijn dan een analyse van hun prestaties in de rechtsprekende praktijk.

ongedaan maakt. Andere voorgestelde wijzigingen betreffen een competitieve selectie van adjunct-directeuren in gerechten en parketten en een duidelijke regel dat functionarissen van de gerechtelijke politie die bij het parket zijn gedetacheerd, niet mogen rapporteren aan de minister van Binnenlandse Zaken.

Wat de SIIJ betreft, werd in februari 2021 een eerste wetsontwerp ingediend bij het parlement om dit orgaan te ontmantelen. Het wetsontwerp werd goedgekeurd door de Kamer van Afgevaardigden en kreeg een positief advies van de Commissie van Venetië, maar werd niet goedgekeurd door de Senaat. Het proces werd in januari 2022 door de nieuwe regering weer opgestart en na een verkorte openbare raadpleging van tien dagen over een nieuw ontwerp en een positief advies van de SCM werd de nieuwe wet op 28 februari 2022 door het parlement aangenomen³², terwijl een nieuwe vergadering van de Commissie van Venetië in aantocht was. De SIIJ werd in maart 2022 ontmanteld.

De SIIJ bleek niet in staat doeltreffend te functioneren: in de drie jaar dat de afdeling bestond, waren slechts zeven zaken naar de rechter verwezen en was een grote achterstand bij de behandeling van zaken opgelopen³³. Bij de ontmanteling van de SIIJ is de bevoegdheid om door magistraten gepleegde strafbare feiten te onderzoeken overgedragen aan “aangewezen aanklagers” binnen de parketten van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie³⁴ en de hoven van beroep³⁵. In het verslag over de rechtsstaat 2022 werd opgemerkt dat het nieuwe systeem weliswaar een verbetering is wat betreft het aantal aanklagers dat aan de nieuwe structuur is toegewezen en wat betreft de territoriale spreiding³⁶, maar werd bezorgdheid geuit over de gevolgen ervan voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht³⁷. Zo is niet de gelegenheid aangegrepen om bij de wet de bezorgdheid weg te nemen over ongegronde beschuldigingen (“vexatoire klachten”) die werden ingezet als middel om druk uit te oefenen op magistraten. De in het vorige stelsel bestaande bevoegdheid *ratione personae* is gehandhaafd zonder dat duidelijk is hoe het stelsel voldoet aan de door het HvJ-EU gestelde voorwaarde dat het gerechtvaardigd wordt door objectieve en verifieerbare vereisten in verband met een goede rechtsbedeling³⁸. Bovendien heeft de afwezigheid van nieuwe specifieke waarborgen in de ingevoerde structuur aanleiding gegeven tot bezorgdheid in het

³² Wet nr. 49 van 11 maart 2022 tot afschaffing van de afdeling voor onderzoek naar strafbare feiten binnen de rechterlijke macht en tot wijziging van Wet nr. 135/2010 houdende het wetboek van strafvordering, bekendgemaakt in Staatsblad nr. 244 van 11 maart 2022. De wet is aangevochten bij het Grondwettelijk Hof, dat de wet bij Besluit nr. 88 van 9 maart 2022 grondwettelijk heeft verklaard.

³³ De SIIJ moest in totaal 9 651 zaken oplossen. In de periode 2018–2022 heeft zij in totaal 2 000 zaken afgehandeld. In het kader van deze zaken heeft de SIIJ zeven tenlasteleggingen uitgevaardigd en negen verdachten gedagvaard. In maart 2022 stonden 7 002 zaken nog open.

³⁴ Voor strafbare feiten die zijn gepleegd door leden van de SCM, rechters en aanklagers die zijn verbonden aan het Hoge Hof van Cassatie en Justitie, rechters en aanklagers van de hoven van beroep en het militaire hof van beroep, alsmede de rechters van het Grondwettelijk Hof.

³⁵ Voor strafbare feiten die zijn gepleegd door rechters en aanklagers die verbonden zijn aan rechtbanken van eerste aanleg, rechtbanken en militaire rechtbanken.

³⁶ In de nieuwe structuur kan de procureur-generaal maximaal 14 aanklagers aanwijzen bij het parket dat aan het Hoge Hof van Cassatie en Justitie is verbonden, en maximaal drie bij elk van de parketten die aan de hoven van beroep zijn verbonden. De aanklagers worden aangewezen voor een termijn van vier jaar op voordracht van het plenum van de SCM. Na afloop van die termijn of na een besluit van de procureur-generaal om de aanwijzing te beëindigen, keren zij terug naar hun oorspronkelijke functie.

³⁷ Verklaring van de Roemeense vereniging van rechters, de beweging voor de verdediging van het statuut van aanklagers en de vereniging “Initiatief voor Justitie” van 24 januari 2022.

³⁸ Arrest van het Hof van Justitie van 18 mei 2021, Asociația “Forumul Judecătorilor din România” e.a., in de gevoegde zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 en C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, punt 223.

licht van het arrest van het HvJ-EU³⁹. De Commissie van Venetië stelde in haar advies van maart 2022 dat bij de ontmanteling van de SIIJ moest worden gezorgd voor meer doeltreffendheid bij het onderzoek naar beschuldigingen van corruptie tegen rechters en aanklagers⁴⁰. Er was ook bezorgdheid over de procedure voor de benoeming van de “aangewezen aanklagers”⁴¹. De gekozen gedecentraliseerde aanpak betekent dat het noodzakelijk is de resultaten van het nieuwe stelsel te monitoren. Tot dusver zijn er geen procesincidenten aanhangig gemaakt; de werkzaamheden zijn vooral gericht op de behandeling van de overgedragen zaken⁴² en er wordt voorrang gegeven aan de afsluiting van zaken die op onbewezen beschuldigingen zijn gebaseerd. Meer dan 95 % van de tot dusver behandelde overgedragen dossiers lijkt te zijn gebaseerd op vexatoire klachten. De procureur-generaal heeft ook een methode ontwikkeld voor de prioritering van zaken. Het verslag over de rechtsstaat 2022 bevatte twee specifieke aanbevelingen over de nieuwe regeling⁴³, over de uitvoering waarvan de Commissie zal rapporteren in het verslag over de rechtsstaat 2023.

Het proces van herziening van de drie justitiewetten en de bepalingen betreffende het onderzoek van strafbare feiten in het justitieapparaat is hiermee afgerond. De Roemeense regering heeft toegezegd zoveel mogelijk rekening te houden met het komende advies van de Commissie van Venetië over de justitiewetten, hetgeen kan inhouden dat verdere gerichte wijzigingen van de wetgeving nodig zijn. De follow-up van deze toezegging en de praktische uitvoering van het nieuwe wetgevingskader vallen onder het toezicht van de Commissie in het kader van het verslag over de rechtsstaat. De nieuwe justitiewetten zullen ook worden beoordeeld in het kader van de specifieke procedure die deel uitmaakt van het Roemeense herstel- en veerkrachtplan.

³⁹ De nieuwe structuur moet worden “omringd met specifieke waarborgen die, ten eerste, voorkomen dat die afdeling wordt gebruikt als een instrument om politiek toezicht op de werkzaamheden van die rechters en aanklagers uit te oefenen waardoor hun onafhankelijkheid wordt ondermijnd en, ten tweede, verzekeren dat die bevoegdheid ten aanzien van die rechters en aanklagers wordt uitgeoefend met volledige inachtneming van de eisen die voortvloeien uit de artikelen 47 en 48 van het Handvest”, arrest van het Hof van Justitie van 18 mei 2021, Asociația “Forumul Judecătorilor din România” e.a., in de gevoegde zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 en C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, punt 223.

⁴⁰ Commissie van Venetië, Advies over het wetsontwerp tot ontmanteling van de afdeling voor onderzoek naar strafbare feiten die binnen de rechterlijke macht zijn gepleegd (CDL-AD(2022) 003), punt 37.

⁴¹ De bezorgdheid betrof onder meer het ontbreken van een specifieke competitieve procedure en van een specifieke rol voor de afdeling aanklagers van de SCM. De Commissie van Venetië heeft het belang onderstreept van een sterkere betrokkenheid van afdeling aanklagers van de SCM bij de initiële selectie van aanklagers (advies van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2022) 003), punt 28). De bezorgdheid werd versterkt door de aanvankelijke besluiten van de SCM die de continuïteit met het voormalige personeel van de SIIJ leken te willen bevorderen. Tot dusver zijn 37 van de in totaal 59 posten ingevuld en zijn 9 voorstellen nog in behandeling. De procureur-generaal wees erop dat er zich bij de benoeming van aanklagers door de Hoge Raad voor de Magistratuur in bepaalde functies problemen hadden voorgedaan waardoor een ongelijke verdeling van de werklast was ontstaan.

⁴² Sinds de ontmanteling van de SIIJ zijn in de nieuwe structuur tot eind september 2022 1 237 dossiers opgelost (786 op centraal niveau en 451 op lokaal niveau). Er zijn nog 2 960 zaken aanhangig op centraal niveau, terwijl er bij de parketten in het hele land nog 4 208 zaken aanhangig zijn.

⁴³ De twee aanbevelingen zijn: maatregelen nemen om de resterende zorgen over het onderzoek naar en de vervolging van strafbare feiten binnen de rechterlijke macht weg te nemen, en daarbij rekening houden met de Europese normen en de desbetreffende adviezen van de Commissie van Venetië, en het effect van het nieuwe systeem op het onderzoeken en vervolgen van corruptiemisdrijven binnen de rechterlijke macht nauwlettend in het oog houden. Zie ook onder ijkpunt 3.

Benoemingen in leidinggevende functies bij het openbaar ministerie

- *Aanbeveling van 2017: Een robuust en onafhankelijk systeem instellen voor de benoeming van hoofdaanklagers, gebaseerd op duidelijke en transparante criteria, met de steun van de Commissie van Venetië.*
- *Aanbeveling van 2018: Rekening houden met de negatieve adviezen van de Hoge Raad voor de Magistratuur inzake benoemingen of ontslagen van aanklagers op bestuursposities, tot een nieuw wetgevingskader in werking treedt overeenkomstig aanbeveling 1 van januari 2017.*
- *Aanbeveling van 2018: Heropstarten van de procedure voor de benoeming van de hoofdaanklager van de nationale directie voor corruptiebestrijding, met aantoonbare ervaring op het vlak van de vervolging van corruptie en met een duidelijk mandaat voor de nationale directie voor corruptiebestrijding om het professionele, onafhankelijke en onpartijdige speurwerk naar corruptie voort te zetten.*

In het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing wordt al geruime tijd aanbevolen om een systeem op te zetten voor transparante, op verdienste gebaseerde benoemingen van de hoogstgeplaatste aanklagers, dat voldoende waarborgen biedt tegen politisering. In opeenvolgende verslagen van het mechanisme voor samenwerking en toetsing is erop gewezen dat de procedure voor de benoeming van hooggeplaatste aanklagers in voldoende waarborgen moet voorzien en dat moet worden onderzocht in welke mate dezelfde benoemings- en ontslagprocedures van toepassing moeten zijn op lagere bestuurlijke niveaus binnen het openbaar ministerie⁴⁴. De Commissie heeft ook consequent benadrukt dat raadpleging van de Commissie van Venetië over de beoogde procedure een belangrijke manier is om de gekozen oplossing duurzaam te maken en te zorgen voor een robuust evenwicht tussen de rollen van de verschillende bij de procedure betrokken instellingen: de president van Roemenië, de minister van Justitie en de SCM⁴⁵.

De Commissie van Venetië erkent dat er verschillende modellen bestaan voor de benoeming tot procureur-generaal (of soortgelijke hoge posities voor aanklagers). Zij heeft echter benadrukt dat er voor het vertrouwen van het publiek een passend evenwicht moet zijn tussen het vereiste van democratische legitimiteit van dergelijke benoemingen en het vereiste van depolitisering⁴⁶.

De procedure voor de benoeming van hooggeplaatste aanklagers is onderdeel van de herziene wet betreffende het statuut van magistraten die het parlement in oktober 2022 heeft

⁴⁴ De aanbeveling dateert van 2016 en is extra relevant gebleken gezien latere ontwikkelingen. Hoewel de benoemingen nog steeds worden gekenmerkt door een consensuele aanpak, bleek uit controverses die met name verband hielden met de willekeur die de wet toestaat in het proces van ontslag, dat er duidelijkheid en waarborgen moeten komen. In het CVM-verslag 2016 werd ook aanbevolen een procedure met een politiek element niet toe te passen op lagere managementfuncties, plaatsvervangers en afdelingshoofden (dit zou aan de SCM en de leiding van de betrokken organisaties moeten worden overgelaten).

⁴⁵ Zie de zorgen van de Commissie van Venetië (advies 950/2019, CDL-AD(2019)014) met betrekking tot het gebrek aan tegenwicht tegen de invloed van het advies van de minister van Justitie.

⁴⁶ CDL-AD(2015)039: gezamenlijk advies van de Commissie van Venetië, de Adviesraad van Europese aanklagers (CCPE) en het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE (OVSE/ODIHR) over de ontwerpwijzigingen van de wet inzake het Openbaar Ministerie van Georgië, § 19; CDL-AD(2017)028: Polen – Advies over de wet inzake het openbaar ministerie, § 33. Zie ook CDL-PI(2022)023, een compilatie van adviezen en verslagen van de Commissie van Venetië betreffende aanklagers.

aangenomen. Volgens de procedure moeten de hoofdaanklagers (de procureur-generaal, de hoofdaanklager van de DNA en de hoofdaanklager van de DIICOT) en hun plaatsvervangers door de president van Roemenië worden benoemd op basis van een gemotiveerde voordracht van de minister van Justitie, na een selectieprocedure die door het ministerie van Justitie is gestart en georganiseerd, en een advies van de SCM. De belangrijkste problemen in het verleden betroffen de consistentie en transparantie van het selectieproces, waarvoor in de wet nieuwe regels zijn opgenomen betreffende de organisatie van het selectie- en benoemingsproces, de geschiktheid van de kandidaten, de beoordelingscriteria en de samenstelling van de selectiecommissie. Van bijzonder belang zijn de rol en het gewicht van de SCM (met name de afdeling aanklagers) en van de president in de procedure, als tegenwicht voor de invloed van de minister van Justitie en als waarborg tegen politisering. De procedure voorziet momenteel in de betrokkenheid van de afdeling aanklagers van de SCM bij zowel de selectieprocedure, waarbij nu twee vertegenwoordigers van de afdeling deelnemen aan gesprekken, als de benoemingsprocedure, waarbij de minister van Justitie het advies van deze afdeling moet inwinnen. Het advies van de SCM is weliswaar niet bindend voor de minister, maar de procedure bepaalt dat wanneer het advies negatief is, een nieuw gesprek met de voorgedragen kandidaat moet plaatsvinden, waarbij rekening moet worden gehouden met de argumenten in het advies van de SCM. Na het nieuwe gesprek kan de minister ofwel de voordracht naar de president sturen ofwel de voordracht intrekken en een nieuwe selectieprocedure organiseren. De president kan ofwel de voordracht van de minister aanvaarden en de benoeming voortzetten ofwel het voorstel met redenen omkleed afwijzen.

De herziene wet heeft daarom een transparantere en robuustere selectie- en benoemingsprocedure op het niveau van het ministerie van Justitie ingevoerd, die ook meer stabiliteit waarborgt doordat de procedure gebaseerd is op wetgeving en niet op ministeriële besluiten. De Commissie van Venetië heeft dit in haar spoedadvies positief ontvangen. De betrokkenheid van de afdeling aanklagers van de SCM zal er ook toe leiden dat de magistratuur zich eerder kan vinden in de voorgedragen kandidaten. Hoewel de gekozen oplossing de minister niet belet de benoeming door te zetten na een negatief advies van de SCM of na een afwijzing van de president, dragen de extra waarborgen ertoe bij dat de in het advies van de SCM naar voren gebrachte argumenten worden onderzocht en in aanmerking worden genomen in de benoemingsprocedure.

De Commissie van Venetië stelde in haar spoedadvies dat de minister van Justitie nog steeds een beslissende rol speelt in de benoemingsprocedure, maar de politieke verantwoordelijkheid voor de benoeming met de president van Roemenië wordt gedeeld en de rol van de SCM wordt versterkt. Volgens de Commissie van Venetië zorgt de betrokkenheid van verschillende institutionele actoren bij de procedure voor een behoorlijke mate van transparantie en zorgt de wijziging voor een betere bescherming tegen het risico van partijdige benoemingen.

De procedure voor het ontslag van hooggeplaatste aanklagers is vergelijkbaar met de benoemingsprocedure. In de herziene wet wordt de procedure ingeleid door een verzoek van de minister van Justitie om advies aan de afdeling aanklagers van de SCM. Het advies is niet bindend; nadat het is uitgebracht, kan de minister een ontslag voorstellen aan de president van Roemenië, die het voorstel alleen kan afwijzen om redenen van wettigheid. Een van de wijzigingen is aangebracht naar aanleiding van een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)⁴⁷, waarin de aandacht werd gevestigd op het toenemende

⁴⁷ Arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 5 mei 2020, Kövesi / Roemenië, 3594/19.

belang dat bij besluiten die van invloed zijn op de benoeming en het ontslag van aanklagers, een instantie wordt betrokken die onafhankelijk is van de uitvoerende en wetgevende macht, en op het risico dat het ontslag een afschrikkend effect heeft op de bereidheid van magistraten om deel te nemen aan het openbare debat over kwesties die verband houden met de rechterlijke macht. Aan de procedure voor het ontslag van aanklagers uit leidinggevende functies is een beroepsprocedure voor een bestuurlijke rechtbank toegevoegd, waarbij de ontslagen aanklager 15 dagen de tijd heeft om het ontslag aan te vechten, zodat het Hof de rechtmatigheid en gegrondheid van het voorgenomen ontslag kan onderzoeken (maar het is daartoe niet verplicht)⁴⁸.

Ten aanzien van de aanbeveling van 2018 betreffende de benoeming van de hoofdaanklager van de DNA werd in het CVM-verslag 2021 geconcludeerd dat daaraan gevolg was gegeven.

De herziene justitiewetten voeren een transparanter en robuuster selectieproces in voor benoemingen op leidinggevende functies bij het openbaar ministerie, met aanvullende waarborgen om de verantwoordingsplicht van de minister van Justitie bij voordrachten voor benoemingen te versterken. Over de procedure voor benoemingen en ontslagen in leidinggevende functies bij het openbaar ministerie wordt al sinds de invoering van het mechanisme voor samenwerking en toetsing gesproken, en raadpleging van de Commissie van Venetië is een belangrijke manier om de gekozen oplossing duurzaam te maken. De Roemeense regering heeft toegezegd zoveel mogelijk rekening te houden met het komende advies van de Commissie van Venetië over de justitiewetten. De Commissie zal in het kader van het verslag over de rechtsstaat blijven toezien op het gevolg dat aan de toezegging wordt gegeven en op de praktische uitvoering van de nieuwe wetgeving.

Gedragcodes

Aanbeveling van 2017: Ervoor zorgen dat de gedragscode voor parlementsleden die nu in het parlement wordt opgesteld, voorziet in duidelijke bepalingen over wederzijds respect tussen de instellingen en ondubbelzinnig bepaalt dat parlementsleden en de parlementaire werkzaamheden de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht moeten eerbiedigen. Een soortgelijke code moet voor ministers worden opgesteld.

Zoals in 2021 gemeld, is er sinds eind 2017 een gedragscode voor parlementsleden⁴⁹. Deze bevat weliswaar geen uitdrukkelijke bepalingen over de eerbiediging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht⁵⁰, maar kan hebben bijgedragen tot bewustwording en daardoor tot een vermindering van het aantal gevallen waarin de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in het parlementaire proces niet wordt geëerbiedigd en het justitiële stelsel en individuele magistraten door sommige parlementsleden worden bekritiseerd, zoals opgemerkt in het CVM-verslag 2021⁵¹. De

⁴⁸ Anders dan in de vorige wet heeft een juridische betwisting van het besluit van de president tot ontslag van een hooggeplaatste aanklager geen schorsende werking op het ontslag.

⁴⁹ Besluit 77/2017 van het parlement: <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2017/10/Codul-de-conduită.pdf>

⁵⁰ De gedragscode vermeldt niet specifiek de eerbiediging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, maar bevat een algemene bepaling over de eerbiediging van de scheiding der machten: Artikel 1, lid 3, bepaalt: “Afgevaardigden en senatoren zijn verplicht eerlijkheid en discipline te betrachten, met inachtneming van de beginselen van scheiding en evenwicht van machten in de staat, transparantie, morele integriteit, verantwoordingszin en eerbiediging van de reputatie van het parlement.”

⁵¹ Website van de Hoge Raad voor de Magistratuur – verklaringen en besluiten betreffende de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

ministeriële gedragscode, die in 2020 is gewijzigd, bevat de verplichting om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te eerbiedigen⁵².

Sinds het CVM-verslag 2021 neemt de significante publieke kritiek van parlementsleden met een ondermijnend effect op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht af, en er zijn geen gevallen geweest waarin de doeltreffendheid van de code met een inbreuk daarop op de proef werd gesteld. In de periode 2021–2022 heeft de SCM 8 verzoeken ingewilligd om de professionele reputatie, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters te verdedigen, alsmede 18 verzoeken van deze aard met betrekking tot aanklagers⁵³. De SCM heeft opgemerkt dat, anders dan in het verleden, toen politici op nationale mediakanalen lastercampagnes tegen magistraten lanceerden, de meeste verzoeken nu betrekking hebben op uitingen in lokale media.

Deze verbeterde situatie kan een kans bieden voor bescherming tegen een toekomstige terugkeer naar een meer conflictueuze sfeer en een groter risico op aanvallen van politici op leden van de rechterlijke macht. De gedragscodes zouden bijvoorbeeld vergezeld kunnen gaan van richtsnoeren, voorbeelden en voorlichting over de wijze waarop met concrete situaties moet worden omgegaan. Een maatregel die de Roemeense autoriteiten zouden kunnen overwegen, is te zorgen voor een follow-up die ervoor zorgt dat wanneer de SCM verklaringen van een parlements lid of regeringslid met betrekking tot een individuele magistraat of het gerechtelijk apparaat veroordeelt, er snel wordt beoordeeld of de gedragscode is geschonden. Dergelijke ontwikkelingen kunnen worden gemonitord in de verslagen over de rechtsstaat.

Er zijn gedragscodes voor parlementsleden en ministers ingesteld, die kunnen bijdragen tot bewustwording en tot een aanzienlijke vermindering van het aantal gevallen waarin de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht niet wordt geëerbiedigd en het justitiële stelsel en individuele magistraten worden bekritiseerd.

Wetboek van burgerlijke rechtsvordering

Aanbeveling van 2017: De minister van Justitie, de Hoge Raad voor de Magistratuur en het Hoge Hof van Cassatie en Justitie moeten een actieplan voltooien waarmee de nieuwe termijn voor de tenuitvoerlegging van de resterende bepalingen van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering kan worden gehaald.

Deze aanbeveling had betrekking op de voltooiing van de hervorming van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering, waarbij met name een raadkamerfase werd ingevoerd in de burgerlijke rechtsvordering en bepaalde beroepsprocedures. In 2018 werd deze hervorming losgelaten⁵⁴. De conclusie van 2019 dat dit een kans zou moeten bieden voor een periode van stabiliteit in deze tak van het justitiële stelsel werd in het CVM-verslag 2021 gehandhaafd, en de aanbeveling werd aangemerkt als uitgevoerd.

⁵² Artikel 3, lid 1, van de code.

⁵³ Het totale aantal besluiten dat de SCM heeft genomen in verband met verzoeken om de professionele reputatie en onpartijdigheid van magistraten te verdedigen, bedroeg 36 in 2021 (23 verzoeken ontvankelijk verklaard, 10 afgewezen, de rest nietig verklaard of ingetrokken) en 18 in 2022 (8 ontvankelijk verklaard, 9 afgewezen, 1 nietig verklaard).

⁵⁴ De wetswijzigingen traden in december 2018 in werking.

Sinds het vorige CVM-verslag zijn er geen verdere ontwikkelingen geconstateerd, en aan de aanbeveling wordt nog steeds voldaan. De beoordeling van de doeltreffendheid en kwaliteit van de gerechtelijke procedures vindt plaats in het kader van het verslag over de rechtsstaat.

Wetboek van strafrecht en wetboek van strafvordering

- *Aanbeveling van 2018: Bevriezing van de inwerkingtreding van de wijzigingen aan het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering.*
- *Aanbeveling van 2018: Hervatting van de herziening van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering met volledige inachtneming van de noodzaak van overeenstemming met het Unierecht en de internationale instrumenten voor corruptiebestrijding, alsook de aanbevelingen in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing en het advies van de Commissie van Venetië.*
- *Aanbeveling van 2017: De huidige fase in de hervormingen van de Roemeense strafwetboeken moet worden voltooid, waarbij het parlement versneld werk maakt van zijn plannen om de wijzigingen goed te keuren die de regering in 2016 na overleg met de justitiële autoriteiten had ingediend.*

De CVM-verslagen komen consequent terug op de noodzaak om de hervorming van de Roemeense strafwetboeken van 2014 af te ronden. Een belangrijke drijvende kracht achter deze hervorming is de noodzaak van aanpassing aan besluiten van het Grondwettelijk Hof en omzetting van EU-richtlijnen. Sinds 2014 heeft het Grondwettelijk Hof 80 besluiten aangenomen waarbij verschillende bepalingen van de wetboeken ongrondwettig werden verklaard⁵⁵. Het bleek moeite te kosten snel en consistent te reageren op de noodzaak om de wetgeving aan deze besluiten aan te passen⁵⁶. De voorgaande jaren heeft de Commissie gedetailleerd verslag uitgebracht over de ontwikkelingen rond de herzieningen van de wetboeken, waarbij zij herhaaldelijk heeft aangegeven dat de hervormingen prioritair moesten worden afgerond.

Bij een aantal vergaande uitspraken van het Grondwettelijk Hof die sinds 2014 zijn gedaan, zijn bepalingen van beide wetboeken nietig verklaard, hetgeen een duidelijk effect heeft gehad op de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad⁵⁷. Het uitblijven van beleidsmatige en wetgevende oplossingen heeft geleid tot grotere belemmeringen en grotere rechtsonzekerheid met betrekking tot het onderzoek, de vervolging en de bestraffing van corruptiezaken op hoog niveau; daardoor werden zaken verloren voor de rechter, ontstond rechtsonzekerheid over de toelaatbaarheid van bewijsmateriaal en moesten onderzoeken of rechtszaken worden heropend. In bepaalde gevallen leidde het uitblijven van wetgevende maatregelen tot een reeks uitspraken van het Grondwettelijk Hof over hetzelfde onderwerp en moest het Hoge Hof van Cassatie en Justitie uitlegging geven aan die uitspraken zodat rechters die op consistente wijze zouden kunnen toepassen.

⁵⁵ 66 besluiten hebben betrekking op het wetboek van strafvordering en 14 besluiten op het wetboek van strafrecht.

⁵⁶ Zoals de Roemeense regering heeft opgemerkt, hebben de aangenomen wetswijzigingen de strijdigheden met de grondwet verholpen, maar zijn er nog 32 besluiten van het Grondwettelijk Hof met betrekking tot het wetboek van strafvordering en 13 besluiten met betrekking tot het wetboek van strafrecht die geen gevolg hebben gekregen in de vorm van wetgevend optreden.

⁵⁷ Voorbeelden hiervan zijn de definitie van het misdrijf van ambtsmisbruik, de voorwaarden voor het gebruik van technische surveillancemethoden (afluisteren) of de bijzondere verjaringstermijn voor misdrijven. Zie in dit verband ook ijkpunt 3.

Er is een recent voorbeeld dat bijzonder schadelijke gevolgen zal hebben voor belangrijke lopende strafzaken. Een bepaling betreffende de stuiting van de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor alle feiten waarvoor een verjaringstermijn geldt, werd door het Grondwettelijk Hof in 2018 ongrondwettig verklaard. De meeste rechters hebben met deze uitspraak rekening gehouden door de situaties waarin een procedurele handeling tot stuiting van de verjaring zou kunnen leiden, restrictiever uit te leggen. In een tweede uitspraak over hetzelfde artikel in mei 2022 merkte het Grondwettelijk Hof echter op dat was verzuimd om de situatie te verhelpen met nieuwe wettelijke bepalingen. Volgens deze uitspraak is er vanaf de eerste uitspraak en totdat de wetgever de voorwaarden voor stuiting van de verjaring bepaalt, geen grondslag voor stuiting van de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid. De regering heeft in 2022 een noodverordening uitgevaardigd die verduidelijkt onder welke voorwaarden de verjaring in de toekomst zou kunnen worden gestuit, maar die zou geen terugwerkende kracht hebben. Bovendien lopen er momenteel ook bezwaarprocedures tegen de verordening bij het Grondwettelijk Hof. Op 25 oktober 2022 heeft het Hoge Hof van Cassatie en Justitie geoordeeld dat in de periode 2014–2022 volgens het beginsel van de meest gunstige wet geen enkele procedurele handeling van het openbaar ministerie kan worden geacht de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid te stuiten⁵⁸. Deze opeenvolging van gebeurtenissen kan ernstige gevolgen hebben. De afdeling aanklagers van de SCM waarschuwde dat dit in een aanzienlijk aantal zaken zou leiden tot beëindiging van de strafprocedure en tot opheffing van de strafrechtelijke aansprakelijkheid⁵⁹.

Sinds het verslag van 2021 zijn concrete stappen gezet om de herziening van de twee wetboeken voort te zetten. De in 2019 opgerichte interinstitutionele werkgroep zette haar werkzaamheden voort en in de zomer van 2021 werden herziene ontwerpen ter raadpleging op de website van het ministerie van Justitie geplaatst. Een jaar later, op 2 juni 2022, heeft het ministerie van Justitie een herziene versie van de wetsontwerpen ter goedkeuring aan de regering toegezonden⁶⁰. De herziening maakt ook deel uit van de mijlpalen van een hervorming in het nationale herstel- en veerkrachtplan van Roemenië⁶¹.

Het wetgevingsproces tot herziening van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering, waarbij een aantal bepalingen in overeenstemming wordt gebracht met de

⁵⁸ Besluit 67/2022 van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie, onder verwijzing naar Besluit nr. 297/2018 en Besluit nr. 358/2022 van het Grondwettelijk Hof.

⁵⁹ <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?Type=Title&FolderId=9880>. Zie ook ijkpunt 3.

⁶⁰ Zie voor meer informatie het verslag over de rechtsstaat 2022. In het huidige ontwerp wordt met name voorgesteld het strafbare feit van machtsmisbruik in het wetboek van strafrecht te wijzigen in die zin dat een “schending van een verplichting” moet voortvloeien uit een wet, een regeringsverordening, een noodverordening van de regering of een andere normatieve handeling die op de datum van goedkeuring ervan met een wet was gelijkgesteld. Het gebrek aan duidelijkheid over dit strafbare feit heeft de vervolging ervan belemmerd en naar verwachting zal het dankzij de wijziging gemakkelijker worden om dit strafbare feit doeltreffend te vervolgen. Naar aanleiding van een arrest van het Grondwettelijk Hof en een advies van de Commissie van Venetië uit 2018 wordt ook voorgesteld strengere waarborgen vast te stellen voor het gebruik van bewijs dat is verkregen uit elektronische opnamen.

⁶¹ Mijlpaal 424 van het Roemeense herstel- en veerkrachtplan, getiteld “Wijziging van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering”, vereist dat Roemenië de bepalingen van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering die in 2014 in werking zijn getreden, in overeenstemming brengt met de grondwettelijke bepalingen, zulks overeenkomstig de desbetreffende besluiten van het Grondwettelijk Hof van Roemenië inzake de grondwettigheidsaspecten van de recente wijzigingen van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering. Roemenië heeft in het herstel- en veerkrachtplan toegezegd deze hervorming in december 2022 door te voeren.

desbetreffende besluiten van het Grondwettelijk Hof van Roemenië, is momenteel nog aan de gang. Deze aanpassing moet ook geschieden met volledige inachtneming van de noodzaak van overeenstemming met het Unierecht en de internationale instrumenten voor corruptiebestrijding, alsook de aanbevelingen in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing en het advies van de Commissie van Venetië. Recente ontwikkelingen in de rechtspraak met betrekking tot de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid en de aanzienlijke gevolgen daarvan voor lopend strafrechtelijk vooronderzoek en lopende strafrechtelijke procedures tonen aan dat een dergelijke aanpassing noodzakelijk is. De voltooiing van de herziening van de twee wetboeken valt ook onder de verbintenissen die Roemenië in zijn herstel- en veerkrachtplan is aangegaan. De Commissie zal de herziene wetboeken nauwgezet beoordelen overeenkomstig de daarvoor bestemde procedures.

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

Aanbeveling van het mechanisme voor samenwerking en toetsing van 2017: Om de transparantie en de voorspelbaarheid van het wetgevend proces te verbeteren en de interne vrijwaringsmaatregelen die de onomkeerbaarheid van de maatregelen moeten garanderen, te versterken, moeten de regering en het parlement zorgen voor volledige transparantie en terdege rekening houden met het overleg met de desbetreffende autoriteiten en belanghebbende partijen in de besluitvorming en de wetgevende activiteiten met betrekking tot het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering, de wetgeving inzake corruptie, de integriteitswetgeving (onverenigbaarheden, belangenconflicten, niet-verantwoorde vermogens), de justitiewetten (met betrekking tot de organisatie van het justitiële stelsel) en het burgerlijk wetboek en het wetboek van burgerlijke rechtsvordering, naar het voorbeeld van de transparantie in de besluitvorming die de regering in 2016 tot stand heeft gebracht.

Deze aanbeveling geeft aan dat een open en robuust wetgevingsproces de beste manier is om ervoor te zorgen dat hervormingen zowel duurzaam als doeltreffend zijn⁶². Het CVM-verslag 2021 concludeerde dat het wetgevingsproces voor de verschillende hervormingsvoorstellen – betreffende de SIIJ, de wetten inzake het justitiële stelsel, en later het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering – de gelegenheid biedt om aan te tonen dat de aanbevolen aanpak wordt gevolgd.

Er is niet altijd een evenwicht tot stand gebracht tussen de noodzaak om prioritaire verbintenissen urgentie te geven en een transparant en inclusief proces te waarborgen. De snelle goedkeuring van de wet waarbij de SIIJ werd ontmanteld, leidde tot bezorgdheid over het feit dat belanghebbenden weinig gelegenheid hadden gekregen om opmerkingen te maken over de nieuwe regelingen, een bezwaar dat ook door de Commissie van Venetië zelf werd geuit⁶³. De justitiewetten zijn ook door het parlement in een spoedprocedure behandeld⁶⁴ en onderworpen aan een versnelde openbare raadpleging over de definitieve versies die in het parlement waren ingediend. De belanghebbenden hebben er ook op gewezen dat de

⁶² In het verslag over de rechtsstaat van 2022 – landenhoofdstuk over de situatie op het gebied van de rechtsstaat in Roemenië en in de landspecifieke aanbevelingen van het Europees semester is onderstreept dat er bezorgdheid bestaat over de voorspelbaarheid en kwaliteit van het wetgevend proces in het algemeen.

⁶³ Commissie van Venetië, Advies over het wetsontwerp tot ontmanteling van de afdeling voor onderzoek naar strafbare feiten die binnen de rechterlijke macht zijn gepleegd (CDL-AD(2022) 003).

⁶⁴ Spoedprocedure van 15 dagen voor elke kamer in plaats van de normale wetgevingsprocedure van 45 dagen per kamer.

parlementaire debatten overhaast werden afgewikkeld zonder dat er voldoende tijd was om amendementen inhoudelijk te bespreken⁶⁵.

In het verslag over de rechtsstaat 2022 wordt meer in het algemeen ingegaan op het wetgevingsproces in Roemenië. Daarbij wordt opgemerkt dat de frequente wijziging van de wetgeving en het regelmatige gebruik van noodverordeningen aanleiding blijven geven tot bezorgdheid over de stabiliteit en voorspelbaarheid van de wetgeving. In dit kader heeft de Commissie Roemenië aanbevolen om te zorgen voor een doeltreffende openbare raadpleging voorafgaand aan de goedkeuring van ontwerpwetgeving⁶⁶. In het verslag over de rechtsstaat 2023 zal nader worden ingegaan op de uitvoering van deze aanbeveling. Kwesties in verband met de kwaliteit van de wetgeving komen ook aan bod in het Roemeense herstel- en veerkrachtplan. Er wordt ook aandacht besteed aan een gespecialiseerde structuur voor toezicht op de kwaliteit van de wetgeving en op de systematische hernieuwde publicatie van geconsolideerde versies van gewijzigde wetten, en de ontwikkeling van een methodologie voor het gebruik van noodverordeningen bij de overheid.

Gezien het tijdschema voor de hervormingen was er niet altijd gelegenheid voor uitgebreide raadplegingen. Niettemin heeft de Roemeense regering stappen ondernomen in overeenstemming met de aanbeveling en getracht de transparantie te waarborgen en ervoor te zorgen dat de betrokken actoren de gelegenheid hebben gekregen hun mening te uiten over de voorgestelde hervormingen. De meer algemene aanpak om een doeltreffende openbare raadpleging te houden voordat ontwerpwetgeving wordt aangenomen, zal in het verslag over de rechtstaat verder worden gemonitord.

Tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken door het openbaar bestuur

CVM-aanbeveling van 2017: De regering moet een passend actieplan invoeren om het pijnpunt van de uitvoering van rechterlijke uitspraken en de toepassing van de rechtspraak door overheidsdiensten aan te pakken, waarbij ook moet worden voorzien in een mechanisme voor het verstrekken van accurate statistieken om monitoring in de toekomst mogelijk te maken. Voorts moet een systeem van interne monitoring worden ontwikkeld waarbij de Hoge Raad voor de Magistratuur en de rekenkamer worden betrokken om een correcte uitvoering van het actieplan te garanderen.

Respect voor en uitvoering van rechterlijke uitspraken vormen een integrerend deel van de doeltreffendheid van een justitieel stelsel⁶⁷. Met het oog daarop heeft Roemenië aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa een actieplan voorgelegd om iets te doen aan het structurele probleem van niet-uitvoering of te trage uitvoering van rechterlijke uitspraken tegen de staat⁶⁸, zoals geconstateerd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)⁶⁹. In 2019 is een lijst goedgekeurd van maatregelen ter uitvoering van het actieplan, met inbegrip van wijzigingen in het rechtskader om een tijdige uitvoering te garanderen, en

⁶⁵ Opmerkingen van ngo's die aanwezig waren bij de debatten, en berichtgeving in de media.

⁶⁶ Verslag over de rechtsstaat 2022, bijlage en landenhoofdstuk over de situatie op het gebied van de rechtsstaat in Roemenië, blz. 2.

⁶⁷ Zie de handleiding bij artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens – recht op een onpartijdig gerecht (civiel onderdeel): http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf.

⁶⁸ Zie referentie CM/Notes/1280/H46-21 van de Raad van Europa.

⁶⁹ Roemenië werd in 2005 door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op de vingers getikt omdat de Roemeense staat of juridische entiteiten die onder de verantwoordelijkheid van de Roemeense staat vallen, definitieve uitspraken van de binnenlandse rechters niet opvolgen of daar te lang mee wachten.

een toezichtsmechanisme om een te late uitvoering van uitspraken ten laste van de staat te voorkomen⁷⁰. In zijn beoordeling van maart 2022 van de vorderingen bij de uitvoering van het actieplan herhaalde het Comité van Ministers van de Raad van Europa zijn oproep aan de autoriteiten om hun inspanningen op te voeren en blijkt te geven van commitment aan de nodige hervormingen⁷¹. Naar aanleiding daarvan werd in oktober 2022 binnen het secretariaat-generaal van de regering een nieuwe structuur opgezet om toe te zien op en controle uit te oefenen over de tenuitvoerlegging van arresten van het EHRM wegens niet-uitvoering van vonnissen tegen overheidsdebiteuren in Roemenië⁷².

Het verslag over de rechtsstaat bevat inmiddels een overzicht van systematische indicatoren voor de uitvoering van toonaangevende arresten van het EHRM in alle lidstaten⁷³. In januari 2022 bedroeg het uitvoeringspercentage in Roemenië van toonaangevende arresten van de afgelopen tien jaar 57 % — tegen een totaal gemiddelde van de lidstaten van 40 % — en de gemiddelde periode tussen arrest en tenuitvoerlegging ervan bedroeg meer dan vier jaar en twee maanden⁷⁴. Deze kwestie zal verder worden gevolgd in het kader van het verslag over de rechtsstaat, onder meer wat betreft de stappen die Roemenië heeft gezet om een mechanisme van nauwkeurige statistieken en een systeem van interne monitoring op te zetten waarbij de Hoge Raad voor de Magistratuur en de rekenkamer betrokken zijn om een correcte uitvoering van zijn actieplan te waarborgen.

Er zijn onlangs nieuwe stappen gezet om gevolg te geven aan de aanbeveling. Verwacht wordt dat daarmee de geconstateerde hardnekkige problemen worden verholpen. De Commissie zal het op het niveau van de Raad van Europa opgezette monitoringproces nauwlettend blijven volgen en, waar relevant, in het kader van de verslagen over de rechtsstaat verslag uitbrengen, zoals zij dat voor alle lidstaten doet⁷⁵.

Strategisch justitieel beheer en actieplan voor de rechterlijke macht

CVM-aanbeveling van 2017: Het strategische beheer van het gerecht, d.i. de minister van Justitie, de Hoge Raad voor de Magistratuur, het Hoge Hof van Cassatie en Justitie en de procureur-generaal, moeten zorgen voor de uitvoering van het actieplan zoals het is goedgekeurd en op gezette tijden voorzien in een gezamenlijke openbare rapportage over de tenuitvoerlegging, met inbegrip van oplossingen voor pijnpunten zoals het tekort aan griffiers, de buitensporige werkbelasting en vertragingen bij de motivering van uitspraken.

Volgens de CVM-verslagen bood het strategisch justitieel beheer een goede gelegenheid om op consensus gebaseerde en duurzame stappen voorwaarts te zetten in het rechtsstelsel. In het verslag over de rechtsstaat 2022 werd geoordeeld dat de nieuwe strategie voor de ontwikkeling van het justitiële stelsel 2022-2025 en het bijbehorende actieplan, zoals aangenomen op 30 maart 2022, duidelijke doelstellingen en een monitoringmechanisme

⁷⁰ Memorandum nr. L1/1814/26.02.2019 over maatregelen om de uitvoering te garanderen van rechterlijke uitspraken tegen een overheidsdebiteur, overeenkomstig de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake niet-uitvoering of te trage uitvoering van de rechterlijke uitspraken tegen overheidsdebiteuren.

⁷¹ Tussentijdse resolutie CM/ResDH(2022)58.

⁷² De uitvoering wordt in maart 2023 door het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan een analyse onderworpen.

⁷³ Het Comité van Ministers van de Raad van Europa houdt toezicht op de vaststelling van de maatregelen ter uitvoering van een arrest van het EHRM.

⁷⁴ Verslag over de rechtsstaat 2022 — Landenhoofdstuk over Roemenië, blz. 28.

⁷⁵ Zie Verslag over de rechtsstaat 2022, COM(2022) 500 final, blz. 24.

bevatten. De vaststelling en inwerkingtreding van de nieuwe strategie is een mijlpaal in het Roemeense herstel- en veerkrachtplan⁷⁶. De strategie is gericht op zowel de onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie van het justitiële stelsel als de toegang tot de rechter en moet ongelijkheden in de salarissen en pensioenen van magistraten wegwerken, het statuut van justitieel personeel en aanverwante juridische beroepen moderniseren en de wetgeving inzake het justitiële stelsel hervormen. De strategie bevat een aantal maatregelen om het tekort aan personeel in het justitiële stelsel te verhelpen, waaronder de modernisering van het statuut van justitieel en ondersteunend personeel zodat rechters en aanklagers zich op het justitiële werk kunnen concentreren. In het kader daarvan is ook de kwantitatieve doelstelling vastgesteld dat 95 % van de functies van rechter en 80-85 % van de functies van openbaar aanklager in 2025 bezet moeten zijn⁷⁷.

De strategie zal een belangrijk instrument zijn voor een duurzame aanpak van de resterende problemen in het justitiële stelsel. Nauwlettende monitoring en openbare verslaglegging zullen ook zullen ook bij het publiek het vertrouwen vergroten dat de problemen die verband houden met de buitensporige werklast en de daarmee samenhangende vertragingen bij de behandeling van rechtszaken, voldoende prioriteit krijgen. Proactieve en regelmatige communicatie en besprekingen met de rechterlijke macht en juristen kunnen ook helpen om magistraten ervan te overtuigen dat de problemen van de personeelstekorten en de daaruit voortvloeiende onevenredige werklast, worden aangepakt.

Transparantie en verantwoordingsplicht van de Hoge Raad voor de Magistratuur

CVM-aanbeveling van 2017: De nieuwe Hoge Raad voor de Magistratuur moet een collectief programma voor zijn mandaat opstellen, met inbegrip van maatregelen om transparantie en verantwoordingsplicht te bevorderen. Het programma moet ook een communicatiestrategie bevatten waarbij op gezette tijden openbare vergaderingen worden georganiseerd met groepen rechters en aanklagers op alle niveaus, alsook met het maatschappelijk middenveld en beroepsorganisaties, waarbij gezorgd wordt voor een jaarlijkse rapportering die kan worden besproken op de algemene vergaderingen van rechtbanken en aanklagers.

In de opeenvolgende CVM-verslagen is steeds benadrukt dat de Hoge Raad voor de Magistratuur (SCM) moet bijdragen aan de hervormingsdynamiek door duidelijke collectieve standpunten te formuleren en vertrouwen te wekken door transparantie en verantwoordingsplicht. In het verslag van 2021 werd gewezen op belangrijke punten van zorg over het vermogen van de SCM om consensus in het justitiële stelsel tot stand te brengen en een constructieve rol te spelen in belangrijke besluiten over de organisatie en de werking van

⁷⁶ Mijlpaal 421 getiteld “Inwerkingtreding van de wet tot goedkeuring van de strategie voor de ontwikkeling van het justitiële stelsel 2022-2025”.

⁷⁷ Het probleem van de personeelstekorten in het justitiële stelsel kreeg prominente publieke aandacht in november, toen er een golf van pensioenaanvragen werd ingediend, met name door rechters. Verenigingen van magistraten wezen op de noodzaak van een duidelijke strategie om de tekorten en de buitensporige werklast aan te pakken. Om het aantal pensioneringen van rechters terug te dringen en te zorgen voor een adequate selectiebandbreedte bij vergelijkende onderzoeken voor aanwervingen in het beroep, hebben zowel de voorzitters van de rechterlijke instanties in laatste aanleg — het Hoge Hof en de hoven van beroep — als de algemene vergaderingen van rechters van de rechterlijke instanties de andere geledingen van de overheid in een resolutie van 28 oktober opgeroepen maatregelen te nemen om het statuut van rechters te versterken en de arbeidsomstandigheden bij de rechterlijke instanties te verbeteren. De tekorten binnen het justitiële stelsel komen ook aan de orde in de verslagen over de rechtsstaat. In het verslag van 2022 werd opgemerkt dat het aantal pensioneringen nog steeds hoger ligt dan het aantal nieuwe aanwervingen.

het justitiële stelsel, maar werd ook gewezen op gevallen waarin de SCM wél in staat was zijn interne verdeeldheid te overwinnen en resultaat te boeken⁷⁸.

Ondanks inspanningen om compromissen te sluiten, heerst er sinds 2021 binnen de SCM nog verdeeldheid over zaken als benoemingen voor de nieuwe structuur die in de plaats komt van de SIIJ, de organisatie van verkiezingen voor de nieuwe SCM, en worden meningsverschillen tussen SCM-leden over de justitiewetten publiekelijk geventileerd. De huidige ambtstermijn van de SCM loopt eind 2022 af en het proces voor de verkiezing van nieuwe leden is in februari 2022 van start gegaan. De verkiezingen voor de nieuwe raad werden ook bekritiseerd⁷⁹. De benoeming van de zittende voorzitter tot interim-voorzitter van de raad voor 2022 heeft verdere reacties binnen de SCM uitgelokt⁸⁰.

De herziene wettelijke bepalingen inzake de werking van de SCM bevatten een aantal verplichtingen die kunnen bijdragen tot de transparantie en verantwoordingsplicht van de raad. De wet handhaaft de mogelijkheid om leden van de SCM van de behandeling van tuchtzaken uit te sluiten op bepaalde gronden, die zijn uitgebreid tot belangenconflicten en onpartijdigheid. Er wordt een duidelijke termijn ingevoerd voor de vervanging van leden van de SCM bij het verstrijken van hun ambtstermijn. Tot slot behouden de vergaderingen de mogelijkheid om leden van de SCM uit te sluiten vanwege niet-ervulling van hun taken.

In tegenstelling tot 2020 — toen de SCM geen constructieve inbreng leverde met betrekking tot de door het ministerie van Justitie gepubliceerde wetsontwerpen inzake het justitiële stelsel en geen officieel advies uitbracht — heeft de raad in 2022 formele standpunten kunnen vaststellen over belangrijke wetgevingsprojecten. In februari 2022 bracht het plenum een positief advies uit over het wetsontwerp voor de ontmanteling van de speciale afdeling voor onderzoek naar strafbare feiten, ondanks een controversie binnen de raad waarbij sommige leden het gebrek aan overleg met de rechterlijke instanties en parketten betreunden⁸¹. De raad bracht in augustus 2022 ook een positief advies uit over de wetsontwerpen inzake het justitiële stelsel⁸² en deed daarbij suggesties voor enkele wijzigingen, en nam aan de daaropvolgende parlementaire debatten deel met verdere wijzigingsvoorstellen.

⁷⁸ Zie het CVM-verslag van 2021 voor nadere informatie.

⁷⁹ Begin juli 2022, tijdens het zomerreces, werden verkiezingen georganiseerd. De resultaten werden aangevochten en op 19 juli verklaarde de SCM de bezwaren van twee rechters ontvankelijk, maar verwierp hij die van aanklagers, wat leidde tot publieke controverses. Zie bijvoorbeeld <https://ziare.com/alegeri-csm/alegeri-turul-2-procurori-csm-1753710>, <https://spotmedia.ro/stiri/opinii-si-analize/apel-catre-comisia-europeana-csm-dovedeste-ca-romania-are-nevoie-sa-ramana-cu-mcv>, <https://romania.europalibera.org/a/alegeri-csm-contestatii/31950487.html> en VIDEO Procurorul Bogdan Pîrlog despre votul din CSM: „O încălcare a legii care ridică probleme penale” - PRESShub

⁸⁰ Diverse leden van de SCM waren van mening dat met deze tijdelijke benoeming de grondwettelijke bepalingen waarbij de voorzitter van de raad kan worden gekozen voor een niet-verlengbaar mandaat van één jaar, zijn omzeild, waarmee de legitimiteit van verschillende belangrijke procedures die in 2022 werden ingeleid, zoals de verkiezingen voor de raad, de benoeming van de nieuwe hoofdinspecteur van de rechterlijke macht en de selectie van een nieuwe voorzitter van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie, volgens hen ter discussie kwam te staan.

⁸¹ Hoge Raad voor de Magistratuur, besluit 1 van 11 februari 2022. De controversie hield verband met het feit dat de ontwerp wijzigingen van de raad in de wet zijn overgenomen door het ministerie van Justitie in een herzien wetsontwerp, waarna de raad een positief advies zonder op- en aanmerkingen uitbracht. In een brief aan de Commissie stelden diverse leden van de raad dat daardoor bij het publiek de onjuiste indruk werd gewekt dat het gerechtelijk apparaat volledig instemde met deze wet, terwijl de rechterlijke instanties en het openbaar ministerie niet over de ontwerp bepalingen waren geraadpleegd.

⁸² Besluit 115 van 12 augustus 2022.

Sinds het laatste verslag leunt de verdediging door de SCM van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht nog steeds op de afdelingen en niet in het plenum⁸³. Sommige leden van de SCM noemen de processen onnodig lang en de daaruit voortvloeiende conclusies inconsistent.

Wat de transparantie en de toegang tot informatie betreft, publiceert de raad onverminderd informatie op zijn website en worden zijn plenaire vergaderingen en afdelingsvergaderingen uitgezonden. Ook is informatie over tuchtrechtelijke besluiten online beschikbaar.

De nieuw verkozen SCM, waarvan het mandaat in 2023 ingaat, moet ervoor zorgen dat transparantie en verantwoordingsplicht worden bevorderd als kerndoelstellingen van zijn programma. Het houden van regelmatige openbare vergaderingen en bespreken van de jaarverslagen⁸⁴ met de vergaderingen van rechters en aanklagers op alle niveaus, alsook met het maatschappelijk middenveld en beroepsorganisaties, zal van essentieel belang zijn voor de uitvoering van deze doelstellingen. Het in december 2021 opgerichte forum van het maatschappelijk middenveld op het gebied van justitie kan in dit verband een belangrijke bijdrage leveren.

In de opeenvolgende CVM-verslagen is steeds benadrukt dat de Hoge Raad voor de Magistratuur moet bijdragen aan de hervormingsdynamiek door duidelijke collectieve standpunten te formuleren en vertrouwen te wekken door transparantie en verantwoordingsplicht. Het belang van deze doelstellingen is door de Roemeense regering erkend. De verkiezing van een nieuwe raad, waarvan het mandaat in 2023 ingaat, biedt de gelegenheid te zorgen voor transparantie en verantwoordingsplicht, waaraan de nieuwe raad invulling zou kunnen geven met bijvoorbeeld een publieke verklaring over de bestuursbeginselen en door belangrijke standpunten steeds collectief te laten bekrachtigen door de raad.

Gerechtelijke inspectie

CVM-aanbeveling van 2018: Onmiddellijke benoeming door de Hoge Raad voor de Magistratuur van een interim-bestuur van de gerechtelijke inspectie en binnen drie maanden benoeming van een nieuw bestuur van de inspectie via een vergelijkend onderzoek.

In het CVM-verslag van 2021 werd geconcludeerd dat er nog structurele zorgen over de gerechtelijke inspectie moesten worden weggenomen, onder meer in het licht van het arrest van het Europees Hof van Justitie van mei 2021⁸⁵. In het verslag over de rechtsstaat 2022 werd opnieuw gewezen op de bezorgdheid over de uitgebreide bevoegdheden en het gebrek aan verantwoordingsplicht van de hoofdinspecteur van de rechterlijke macht. Deze zorgen betroffen onder meer de concentratie van de macht bij de hoofdinspecteur en diens plaatsvervanger, het grote aantal door de inspectie aangespannen zaken dat uiteindelijk door

⁸³ Het plenum heeft in 2022 geen besluiten en in 2021 zeven besluiten genomen. In 2021 had een van de ontvankelijk verklaarde verzoeken betrekking op openbare uitlatingen op tv van een lid van de SCM zelf over de vervolging. De afdeling aanklagers concludeerde in december 2021 dat de uitlatingen hadden geleid tot een ernstige aantasting van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van aanklagers, met name die welke belast waren met het onderzoeken van corruptiemisdrijven.

⁸⁴ De SCM heeft het verslag 2021 over het justitiële stelsel nog niet gepubliceerd, hoewel zijn mandaat in december 2022 afloopt.

⁸⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 18 mei 2021, Asociația “Forumul Judecătorilor din România” e.a. in de gevoegde zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 en C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, punt 207.

de rechters is verworpen, en de grenzen aan het toezicht door de SCM⁸⁶. De vraag werd opgeworpen of de bepalingen van de justitiewetten die betrekking hebben op de benoeming van het bestuur van de gerechtelijke inspectie en de verantwoordingsplicht ervan, voldoende waarborgen bieden en het juiste evenwicht vinden tussen rechters, aanklagers en de SCM. Bij het HvJ-EU is een verzoek om een prejudiciële beslissing aanhangig over de vraag of de uitgebreide bevoegdheden van de hoofdinspecteur in overeenstemming zijn met het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht⁸⁷.

De in oktober 2022 aangenomen wet inzake de Hoge Raad voor de Magistratuur heeft het wetgevingskader voor de gerechtelijke inspectie ingrijpend gewijzigd. Deze wet bevat diverse bepalingen die een einde moeten maken aan het gebrek aan verantwoordingsplicht van de gerechtelijke inspectie en aan de concentratie van de macht bij de hoofdinspecteur. Tegenover de bevoegdheden van de hoofdinspecteur staat een reeks bevoegdheden van een nieuw ingevoerd comité die een passend tegengewicht moeten waarborgen. Dit comité gaat zich bezighouden met besluiten over de organisatie en werking van de gerechtelijke inspectie, de uitvoering van inspectiewerkzaamheden en vergelijkende onderzoeken voor benoemingen. De benoeming van de adjunct-hoofdinspecteur gaat over van de hoofdinspecteur naar het plenum van de SCM en zal op objectievere criteria berusten. Evenzo gaat de hoofdinspecteur de gerechtelijke inspecteurs benoemen op basis van een vergelijkend onderzoek dat door de betrokken afdeling van de SCM wordt georganiseerd met steun van het Nationaal Instituut voor de Magistratuur. Voor dit vergelijkend onderzoek was voorheen de gerechtelijke inspectie zelf verantwoordelijk. De regels voor de organisatie van de vergelijkende onderzoeken werden verduidelijkt, onder meer wat betreft de selectiecriteria en de samenstelling van de selectiecomités. Er zijn nieuwe regels ingevoerd voor situaties van belangenconflicten waarmee een hoofdinspecteur wordt geconfronteerd. Ook zal de hoofdinspecteur de monitoringteams voortaan moeten voordragen aan de raad van bestuur (en mag hij de samenstelling ervan dus niet meer zelf bepalen). Een resterend punt van zorg betreft de mogelijkheid voor de hoofdinspecteur om een zaak te seponeren of een beslissing die een inspecteur na een vooronderzoek neemt, terzijde te schuiven. Er zal moeten worden toegezien op de toepassing van deze regel in de praktijk en op de doeltreffendheid van de bestaande waarborgen⁸⁸.

In het verleden gaf de selectie en benoeming van de hoofdinspecteur aanleiding tot controverse, zoals aangegeven in het CVM-verslag van 2021. De benoeming van het nieuwe hoofd van de gerechtelijke inspectie in juli 2022 lijkt minder moeizaam te zijn verlopen, ook al heeft slechts één kandidaat zich kandidaat gesteld. De nieuwe wetgeving heeft ook betrekking op de benoeming van de hoofdinspecteur en de plaatsvervangende hoofdinspecteur, waarbij de SCM krachtigere bevoegdheden krijgt terwijl het Nationaal Instituut voor de Magistratuur wordt betrokken bij de vergelijkende onderzoeken voor toetreding tot de gerechtelijke inspectie. De procedure voor ontzetting uit het ambt van

⁸⁶ In het meest recente CVM-voortgangsverslag voor Roemenië (COM (2021) 370 final) wordt opgemerkt dat er nog steeds gevallen zijn waarin tuchtonderzoeken en zware sancties tegen magistraten die kritiek hebben op de efficiëntie en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, aanleiding geven tot bezorgdheid. Meer recentelijk heeft de tuchtprocedure die de gerechtelijke inspectie tegen een rechter van het hof van beroep van Pitești heeft ingeleid, in hoofdzaak omdat hij besloot de wetgeving tot oprichting van de SIIJ buiten toepassing te laten in het licht van het arrest van het Europees Hof van Justitie van mei 2021, tot dergelijke bezorgdheid geleid. De SCM verwierp de tuchtmaatregel uiteindelijk bij besluit van 14 april 2022.

⁸⁷ C-817/21, R.I. tegen *Inspekția Judiciară*, N.L.

⁸⁸ De hoofdinspecteur mag dergelijke beslissingen slechts eenmaal en alleen met opgave van redenen terzijde schuiven.

hoofdinspecteur is ook gewijzigd: er is geen besluit meer vereist van de voltallige plenaire vergadering van de SCM; voortaan kan de procedure worden ingeleid door vijf leden van de SCM of door de algemene vergadering van de gerechtelijke inspectie. Het resulterende evenwicht tussen onafhankelijkheidsoverwegingen, verantwoordingsplicht en stabiliteit in het leiderschap van de gerechtelijke inspectie zal in de praktijk verder moeten worden gemonitord.

In 2021 en 2022 is het aantal door de Hoge Raad voor de magistratuur geregistreerde tuchtmaatregelen min of meer stabiel gebleven⁸⁹. Wel zijn er nog gevallen waarin tuchtonderzoeken en de daaruit voortvloeiende sancties die aan magistraten zijn opgelegd, verband lijken te hebben gehouden met het uiten van kritische meningen over rechtsstatelijke kwesties. Dergelijke onderzoeken zijn door de gerechtelijke inspectie ambtshalve dan wel op verzoek van de SCM geopend⁹⁰. Het HvJ-EU heeft duidelijk gemaakt dat de rechterlijke onafhankelijkheid kan worden ondermijnd als de tuchtregeling voor een ander dan haar legitieme doel wordt ingezet en wordt gebruikt als middel om politieke controle op rechterlijke beslissingen of druk op rechters uit te oefenen⁹¹. Naast de in het verslag over de rechtsstaat 2022 genoemde zaken werden andere tuchtonderzoeken tegen rechters gezien als een vorm van druk en vergelding voor veroordelingen, met name in corruptiezaken op hoog niveau⁹².

Ondanks het gebrek aan openbare informatie over tuchtzaken bij de gerechtelijke inspectie in de afgelopen drie jaar⁹³ is de voorspelbaarheid en transparantie vergroot door het besluit van de SCM om tuchtbesluiten die definitief zijn geworden, en inbreuken op de gedragscode in geanonimiseerde vorm bekend te maken op een portaal dat alleen toegankelijk is voor magistraten.

Deze aanbeveling van 2018 is achterhaald. De nieuwe leiding van de gerechtelijke inspectie heeft thans de kans ervoor te zorgen dat tuchtonderzoeken niet meer worden gebruikt als middel om druk uit te oefenen op de activiteiten van rechters en aanklagers, in overeenstemming met de jurisprudentie van het HvJ-EU. De Commissie zal in het kader van de verslagen over de rechtsstaat verder kijken naar de werking in de praktijk.

Op basis van de analyse van ijkpunt 1 kunnen de aanbevelingen over het geheel genomen worden geacht op bevredigende wijze te zijn opgevolgd, en de monitoring kan worden voortgezet in het kader van het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat. De Commissie verwelkomt de toezeggingen van de Roemeense regering om het hervormingstraject voort te zetten door zoveel mogelijk rekening te houden met de aanbevelingen van de Commissie van Venetië en door het proces van goedkeuring van nieuwe wetboeken van strafrecht af te

⁸⁹ 24 acties betreffende rechters en 13 betreffende aanklagers in 2021, 26 acties betreffende rechters en 6 betreffende aanklagers in 2022. De sancties tegen rechters omvatten waarschuwingen, schorsing, verlaging van de maandelijkse vergoedingen, terugzetting in rang en uitsluiting van de magistratuur. De aanklagers kregen alleen een waarschuwing.

⁹⁰ Zie voor nadere informatie het verslag over de rechtsstaat 2022, landenhoofdstuk over Roemenië.

⁹¹ Arresten van het Hof van Justitie van 15 juli 2021, Commissie/Polen (Tuchtregeling voor rechters), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, punt 138, en van 21 december 2021, Euro Box Promotion e.a., in de gevoegde zaken C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034, punt 239.

⁹² In de afgelopen maanden werden tegen twee rechters vijf tuchtonderzoeken geopend. De rechters stelden dat de zaken op verzoek van de verdachten werden geopend om de gegrondheid van het vonnis aan te vechten, of ambtshalve door de gerechtelijke inspectie.

⁹³ <https://www.inspectiajudiciara.ro/ro-ro/page/comunicate-de-pres>

ronden. Roemenië is volledig gecommitteerd aan samenwerking met de Commissie wat betreft het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat. Binnen dit monitoringkader worden inmiddels veel van de aangelegenheden in detail gevolgd die in het kader van het CVM werden onderzocht, waaronder de vervolgregeling voor de afdeling voor onderzoek naar strafbare feiten binnen de rechterlijke macht en de werking van de gerechtelijke inspectie, alsook het bredere wetgevingskader van de justitiewetten en de wetboeken van strafrecht en het werk van de Hoge Raad voor de Magistratuur. Verbintenissen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en verdere mogelijkheden voor bijstand in het kader van andere relevante EU-programma's, en met name het instrument voor technische ondersteuning, kunnen helpen bij het verder doorvoeren van de desbetreffende hervormingen.

2.2 IJkpunt 2: Integriteitskader en het nationale agentschap voor integriteitsbewaking

In het CVM-verslag van 2021 werd geconcludeerd dat het in 2019 geconstateerde terugvalrisico in verband met wijzigingen van de integriteitsregels was getemperd en dat er bemoedigende tekenen waren dat in de nieuwe zittingsperiode een duidelijk traject kon worden uitgezet naar duurzaamheid van het nationaal agentschap voor integriteitsbewaking (ANI) en het wetgevingskader inzake integriteit.

Het ANI blijft onverenigbaarheden, belangenconflicten en niet-verantwoorde vermogens onderzoeken en trekt de in het verleden ingezette positieve lijn door⁹⁴. Zoals vermeld in het verslag over de rechtsstaat 2022, heeft het ANI een aantal positieve ontwikkelingen gekend. Na meer dan anderhalf jaar zonder voorzitter werd in 2021, op voorstel van de Nationale Raad voor integriteitsbewaking, een nieuwe voorzitter van het ANI benoemd⁹⁵.

Het feit dat vermogens- en belangenverklaringen elektronisch moeten worden ingevuld en sinds 2022 online openbaar beschikbaar zijn, heeft de transparantie vergroot en het werk van het ANI vergemakkelijkt⁹⁶. Naast opleidingssessies lanceerde het ANI in mei 2022 “e-DAI-assistent”, een chatbot die mensen helpt het platform doeltreffend te gebruiken. Het ANI heeft ook eigen instrumenten ontwikkeld om zelf verdachte vermogens- en belangenverklaringen te achterhalen op basis van risico-indicatoren en is voornemens nauwer samen te werken met het Nationaal Agentschap voor het beheer van in beslag genomen vermogensbestanddelen (Anabi)⁹⁷.

In CVM-verslagen is erop gewezen dat de doeltreffendheid van het ANI onder druk is komen te staan door de noodzaak om het rechtskader voor integriteit te moderniseren en verder te

⁹⁴ Tussen 1 juni 2021 en 30 september 2022 heeft het ANI meer dan 1 700 dossiers geanalyseerd en 218 integriteitsincidenten ontdekt: 120 gevallen van onverenigbaarheid, 81 gevallen van administratieve belangenconflicten en 17 gevallen van niet-verantwoord vermogen. Integriteitsinspecteurs hebben 68 gevallen van mogelijke strafbare feiten vastgesteld en voor verder onderzoek doorverwezen naar de bevoegde instanties.

⁹⁵ De nieuwe voorzitter was eerder vicevoorzitter (vanaf 2017). De selectieprocedure voor een vicevoorzitter ging in september 2022 van start (na een eerste mislukte ronde eerder dit jaar) en moet eind van het jaar zijn afgerond. De voorzitter van het ANI wees erop dat er weinig belangstelling was van de zijde van gekwalificeerde kandidaten (slechts één kandidaat solliciteerde), mede vanwege de bezoldigingsvoorwaarden van de functie.

⁹⁶ Op 30 september 2022 waren er zo'n 10,7 miljoen verklaringen gepubliceerd op het e-DAI-portaal (<http://declaratii.integritate.eu/>).

⁹⁷ Informatie die van het ANI is ontvangen bij het bezoek aan Roemenië in het kader van het verslag over de rechtsstaat 2022.

verduidelijken en daaraan een stabiele en duurzame grondslag te verlenen. In zijn nationale herstel- en veerkrachtplan heeft Roemenië zich ertoe verbonden om uiterlijk in 2024 een geconsolideerde integriteitswet in werking te laten treden⁹⁸. Samen met het ministerie van Justitie en andere partners werkt het ANI daaraan. Naar verwachting worden de werkzaamheden medio 2023 afgerond⁹⁹. In het proces van consolidatie van de wetten inzake integriteit, onverenigbaarheden en belangenconflicten kan rekening worden gehouden met de jurisprudentie en met beleid ter voorkoming van corruptie en kan een stabiele basis voor de toekomst worden gelegd.

Het ANI blijft doeltreffend werken en stappen zetten om zijn governance, instrumenten en methoden te verbeteren. De uitwerking van een breed wetgevingskader inzake integriteit, dat in 2023 moet worden aangenomen, ligt op koers en biedt de gelegenheid om de werkzaamheden van het ANI verder te ondersteunen en de duidelijkheid en stabiliteit te bieden die nodig is om onverenigbaarheden, belangenconflicten en niet-verantwoorde vermogens doeltreffend op te sporen en aan te pakken. De nieuwe wetgeving valt onder het Roemeense herstel- en veerkrachtplan, en de praktische uitvoering ervan valt onder de monitoring van de Commissie in het kader van de verslagen over de rechtsstaat.

Prevent-systeem

Aanbeveling van 2017: 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.

Sinds 2017 wordt het Prevent-systeem ingezet om belangenconflicten bij procedures voor overheidsopdrachten te voorkomen door controles vooraf uit te voeren. Het is voor de aanbestedende diensten een nuttig instrument om eventuele problemen op te lossen voordat de opdracht wordt gegund.

Het CVM-verslag van 2021 bevestigde de positieve resultaten van Prevent en volgens het ANI werkt het nog steeds doeltreffend. Tussen 1 juni 2021 en eind september 2022 werden bijna 20 000 aankoopprocedures met het Prevent-systeem geëvalueerd op mogelijke belangenconflicten, waaronder meer dan 3 700 procedures waarmee EU-middelen waren gemoeid. Daarbij waren meer dan 2 600 aanbestedende diensten en bijna 16 000 bedrijven betrokken. Integriteitsinspecteurs hebben 24 integriteitswaarschuwingen gegeven, die

⁹⁸ Mijlpaal nr. 431 van het herstel- en veerkrachtplan van Roemenië luidt als volgt: “Er moeten geconsolideerde integriteitswetten in werking treden. De integriteitswetgeving moet worden geactualiseerd op basis van een voorafgaande evaluatie en analyse van de integriteitswetten, samen met een eerste clustering van de normatieve handelingen. In de tweede fase van het project worden de bestaande wetten geüniformeerd en bijgewerkt, of worden nieuwe normatieve handelingen voorgesteld.”

⁹⁹ Het ANI maakt momenteel een uitgebreide inventarisatie van de bestaande integriteitsregels, internationale normen en best practices in andere lidstaten. Een en ander zal eind 2022 worden afgerond en als input dienen voor de nieuwe geconsolideerde wet.

betrekking hadden op procedures ter waarde van 97 miljoen EUR. In alle door het systeem gemelde gevallen hebben de aanbestedende diensten de oorzaken van potentiële belangenconflicten weggenomen: in twee gevallen werd het nationale bureau voor plaatsing van overheidsopdrachten in kennis gesteld van een mogelijke onregelmatigheid. Deze wapenfeiten bevestigen de conclusie van het CVM-verslag van 2021 dat aan deze aanbeveling is voldaan.

Aan de aanbeveling over het Prevent-systeem was reeds in 2018 voldaan en de aanhoudende positieve resultaten ervan illustreren de duurzaamheid ervan.

Uitvoering van uitspraken van rechterlijke instanties met betrekking tot parlementsleden

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

In eerdere CVM-verslagen werd gewezen op vertragingen en kennelijke inconsistenties bij de toepassing van sancties tegen leden van het parlement die volgens een definitieve rechterlijke uitspraak die was gedaan naar aanleiding van een verslag van het ANI, onverenigbare functies bekleedden of in een belangenconflict verkeerden. In de verslagen werd gewezen op een mogelijk uiteenlopende interpretatie van de regels, met name wanneer het integriteitsincident zich voordeed in een eerder mandaat of een eerdere positie, en werd voorgesteld om meer duidelijkheid te verschaffen. In 2020 en 2021 heeft het Hoge Hof van Cassatie en Justitie de uitlegging van de wetten verduidelijkt. Het hof oordeelde dat de sanctie van toepassing blijft, zelfs als de onverenigbaarheid betrekking heeft op een eerder mandaat, en dat een verjaringstermijn van drie jaar betrekking heeft op de noodzaak dat het ANI een onderzoek afrondt binnen drie jaar na de feiten die bepalend zijn voor het bestaan van een belangenconflict of onverenigbaarheid (en niet op de sanctie die na drie jaar niet meer van toepassing is)¹⁰⁰.

Sinds 2021 is er één geval geweest waarin het ANI heeft geconstateerd dat een senator onverenigbare functies bekleedde. Dit heeft geleid tot het onmiddellijke aftreden van de betrokkene, ondanks een beroep tegen het besluit van het ANI bij het hof. Er waren geen gevallen waarin de transparantie van het parlement in zijn besluitvorming met betrekking tot definitieve rechterlijke beslissingen in het geding zou zijn geweest.

De positieve beoordeling in het CVM-verslag van 2021 op grond van de proactieve samenwerking bij het aantreden van het nieuwe parlement wordt bevestigd en deze aanbeveling kan derhalve worden geacht te zijn opgevolgd. De Commissie zal in het kader van de verslagen over de rechtsstaat blijven toezien op de follow-up die het parlement geeft aan tegen zijn leden genomen onherroepelijke beslissingen over onverenigbaarheden, belangenconflicten en onverantwoorde vermogens.

Op grond van de analyse van ijkpunt 2 kunnen alle aanbevelingen worden geacht op bevredigende wijze te zijn opgevolgd. De Commissie zal in de verslagen over de rechtsstaat blijven kijken naar ontwikkelingen die verband houden met het integriteitskader en de

¹⁰⁰ Besluit van de HCCJ van 16 november 2020 en Besluit 1/2021 van de HCCJ van 19 maart 2021.

uitvoering ervan. De consolidatie van het rechtskader voor integriteit is ook een mijlpaal in het herstel- en veerkrachtplan van Roemenië¹⁰¹.

2.3 Ijkpunt 3: Aanpak van corruptie op hoog niveau

Nationale directie voor corruptiebestrijding en de strijd tegen corruptie op hoog niveau

Corruptie was een primair punt van zorg op grond waarvan de positieve beoordeling van ijkpunt 3 van januari 2017 in gevaar was gekomen. Met een nieuwe impuls en institutionele stabiliteit bij de nationale directie voor corruptiebestrijding (DNA) kon het verslag van 2021 echter een verbetering noteren. De positieve trend in de doeltreffendheid van het onderzoek naar en de bestraffing van corruptie werd bevestigd in het verslag over de rechtsstaat 2022.

Sinds het vorige CVM-verslag en tot eind oktober 2022 heeft de DNA 451 gevallen van corruptie op hoog niveau voor de rechter gebracht, met in totaal 1 067 verdachten. Daartoe behoorden zittende of voormalige ministers, afgevaardigden, senatoren en personen die een hoge politieke of openbare functie bekleedden in het lokale bestuur. In dezelfde periode werden 564 verdachten definitief veroordeeld in zaken die door de DNA waren aangebracht, en gelastten de rechters de confiscatie van vermogensbestanddelen ter waarde van bijna 24 miljoen EUR. De overheid kon na definitieve rechterlijke beslissingen meer dan 43 miljoen EUR terugvorderen in DNA-zaken. Deze resultaten bevestigen de positieve trend van 2021.

Niettemin zijn er nog operationele problemen bij de bestrijding van corruptie op hoog niveau. Aanwerving is lastig gebleken, hoewel volgens de aan de Commissie verstrekte gegevens enige verbetering is geconstateerd: inmiddels is 78 % van de posten van aanklager bij de DNA ingevuld. De vereiste van hoge anciënniteit was aangemerkt als een belangrijke reden voor het beperkte aantal sollicitaties op de bestaande vacatures¹⁰². Aangezien het Grondwettelijk Hof echter een wet waarbij de anciënniteitseis werd verlaagd tot zeven jaar¹⁰³, ongrondwettig heeft verklaard, is de anciënniteitsvereiste voor benoeming in de DNA niet gewijzigd in de herziene justitiewetten en gelden er een vereiste van tien jaar en een verplichte opleiding van drie jaar aan het Nationaal Instituut voor de Magistratuur¹⁰⁴. Gezien het tekort aan aanklagers in de DNA blijven delegatie, detachering en overplaatsing belangrijke instrumenten¹⁰⁵. De met de nieuwe justitiewetten aangebrachte wijzigingen in de aanwervingsprocedure voor reguliere aanklagers bij de DNA, die van de Hoge Raad voor de Magistratuur naar de DNA is overgeheveld, worden eveneens geacht bij te dragen tot de verwezenlijking van deze doelstelling. Het aanpakken van de operationele problemen bij de DNA, onder meer wat betreft de aanwerving van aanklagers, is een aanbeveling in het verslag

¹⁰¹ Mijlpaal 431 getiteld “Evaluatie en actualisering van de wetgeving inzake het integriteitskader”.

¹⁰² Zoals erkend in de input van Roemenië voor het verslag over de rechtsstaat, blz. 27, en het nationale directie voor corruptiebestrijding (DNA), activiteitenverslag 2021, blz. 8.

¹⁰³ Besluit nr. 514 van het Grondwettelijk Hof van 14 juli 2021. Het hof voerde aan dat, aangezien de DNA een gespecialiseerde afdeling is binnen het parket dat deel uitmaakt van de HCCJ, zijn aanklagers dezelfde anciënniteit moeten hebben als de aanklagers bij het parket dat deel uitmaakt van de HCCJ (twaalf jaar). De DNA en de DIICOT hadden aangevoerd dat het grondwettelijk recht niet voorziet in de vereiste anciënniteit voor de werking binnen de structuur van het parket, en hadden gewezen op de praktische redenen achter een verlaging tot zeven jaar anciënniteit.

¹⁰⁴ Met een overgangsbepaling wordt de opname van de driejarige opleidingsperiode in de berekening van de anciënniteit uitgesteld tot 2026. Op korte termijn kan dit leiden tot een hogere bezettingsgraad bij de DNA.

¹⁰⁵ In het voorjaar van 2022 werkte de DNA met 14 gedelegeerde aanklagers op 145 ingevulde posities (10 % van het personeel). De nieuwe wet inzake het statuut van magistraten voorziet niet in delegatie vanuit de DNA/de DIICOT. Wel zijn detacheringen bij de DNA/de DIICOT vanuit andere parketten (eenmalig, voor maximaal één jaar) mogelijk.

over de rechtsstaat 2022, en het Roemeense herstel- en veerkrachtplan bevat een verbintenis om de bezettingsgraad bij de DNA uiterlijk op 30 juni 2023 te verhogen tot 85 %¹⁰⁶.

De ontmanteling van de SIIJ (zie ook ijkpunt 1) is van bijzonder belang voor de bestrijding van corruptie op hoog niveau. Het HvJ-EU merkte op dat in het geval van de SIIJ het gebrek aan expertise om complexe corruptiezaken te onderzoeken, onvoldoende personele middelen en een zware werklast allemaal het risico meebrengen dat zaken te traag en minder doeltreffend worden behandeld¹⁰⁷. De DNA heeft de bevoegdheid om corruptie binnen de rechterlijke macht te onderzoeken niet teruggekregen, hoewel zowel de Commissie van Venetië¹⁰⁸ als de procureur-generaal¹⁰⁹ kenbaar hebben gemaakt dat zij het onwaarschijnlijk achten dat de nieuwe structuur geschikt is voor onderzoek naar beschuldigingen van corruptie van rechters en aanklagers dan een gespecialiseerd parket als de DNA. Omdat de SIIJ pas enkele maanden geleden is ontmanteld, is het nog te vroeg om te beoordelen of corruptiemisdrijven binnen de rechterlijke macht doeltreffend kunnen worden vervolgd in de nieuwe structuur¹¹⁰. Een ander belangrijk punt van zorg over de SIIJ was het gebrek aan duidelijkheid bij de verdeling van zaken over de DNA en de SIIJ, en met name het feit dat de DNA volledige corruptiedossiers moest afgeven zodra er een rechter of aanklager bij betrokken was. Krachtens de nieuwe wet moeten gevoegde zaken worden beperkt tot die waarin “de zaak om redenen van een goed verloop van de vervolging niet mag worden afgesplitst”¹¹¹. Als dit voorschrift correct wordt uitgevoerd, kan het ertoe bijdragen dat onderbrekingen van corruptieonderzoeken die in het verleden werden waargenomen, worden voorkomen¹¹². Tot dusver zijn er geen incidenten gemeld en zijn er geen gevallen geregistreerd waarin arbitrage met de DNA over de bevoegdheidskwestie nodig was. Het verslag over de rechtsstaat 2022 bevatte een aanbeveling waarin wordt gewezen op de gevolgen van het nieuwe systeem voor het onderzoeken en vervolgen van corruptiemisdrijven binnen de rechterlijke macht.

Het langdurige herzieningsproces bij de wetboeken van strafrecht (zie ijkpunt 1) heeft gevolgen gehad voor de strijd tegen corruptie. Twee uitspraken van het Grondwettelijk Hof hadden tot gevolg dat strafrechtelijke procedures in corruptiezaken tegen nationale politici

¹⁰⁶ Mijlpaal nr. 429 van het herstel- en veerkrachtplan van Roemenië.

¹⁰⁷ Zoals opgemerkt in het arrest van het Hof van Justitie van 18 mei 2021, *Asociația “Forumul Judecătorilor din România” e.a.*, in de gevoegde zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 en C-379/19, EU:C:2021:393, punten 221 en 222.

¹⁰⁸ In haar advies van 2022 heeft de Commissie van Venetië aanbevolen om de bevoegdheden van de gespecialiseerde parketten (DNA en DIICOT) te herstellen en om deze parketten ook de door rechters en aanklagers gepleegde strafbare feiten die onder hun bevoegdheid vallen, te laten onderzoeken en vervolgen, en daarbij opgemerkt dat “de ontmanteling [van de SIIJ] tot doel moet hebben te zorgen voor meer doeltreffendheid bij het onderzoeken en vervolgen van strafbare feiten — met name corruptie — die door rechters en aanklagers zijn gepleegd. Het ligt niet voor de hand dat een structuur van niet-gespecialiseerde aanklagers op het niveau van de parketten die deel uitmaken van de HCCJ, en die welke deel uitmaken van de hoven van beroep, geschikt is voor onderzoek naar beschuldigingen van corruptie van rechters en aanklagers dan het bestaande parket DNA.” (zie Commissie van Venetië, advies over het wetsontwerp tot ontmanteling van de afdeling voor onderzoek naar strafbare feiten die binnen de rechterlijke macht zijn gepleegd (CDL-AD (2022) 003), punt 37).

¹⁰⁹ Schriftelijke Informatie die van de procureur-generaal is ontvangen bij het bezoek aan het land in het kader van het verslag over de rechtsstaat 2022.

¹¹⁰ Zie ook ijkpunt 1 over de huidige focus van de werkzaamheden om de achterstanden te verwerken en zaken te prioriteren.

¹¹¹ Artikel 3, lid 5, van de wet. In geval van onenigheid tussen twee parketten bepaalt de procureur-generaal of de zaken gevoegd blijven.

¹¹² Tot dusver heeft de DNA geen incidenten over deze kwestie gemeld.

werden beëindigd door rechterlijke uitspraken nietig te verklaren op grond van de samenstelling van de kamers¹¹³. Tegelijk heeft de HCCJ naar aanleiding van een arrest van het HvJ-EU¹¹⁴ gevangenisstraffen in april 2022 bevestigd in een prominente zaak uit 2018, die was opgeschort op grond van een onrechtmatige samenstelling van de rechtbank¹¹⁵. In mei 2022 heeft de HCCJ in een andere prominente zaak gevolg gegeven aan bovengenoemd arrest van het HvJ-EU en beslist dat voorbij moest worden gegaan aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof over de rechtmatigheid van de samenstelling van de kamers, en heeft hij de hoofdverdachte veroordeeld tot gevangenisstraf wegens omkoping¹¹⁶.

Zoals hierboven vermeld, heeft het uitblijven van een wetgevende reactie op de uitspraak van het Grondwettelijk Hof over verjaring grote gevolgen gehad voor lopende zaken. Dit geldt met name voor corruptiezaken¹¹⁷. Daardoor kunnen volgens een raming van de DNA in totaal 557 strafzaken die strafrechtelijk worden vervolgd of bij de rechter aanhangig zijn, worden beëindigd¹¹⁸. Hoewel de precieze schade per geval moet worden beoordeeld, raamt de DNA deze in de onderhavige gevallen op ongeveer 1,2 miljard EUR en het totale bedrag dat verband houdt met omkoping en beïnvloeding, op ongeveer 150 miljoen EUR. Hoewel er civielrechtelijke mogelijkheden blijven bestaan om een deel van de schade terug te vorderen, kan de stopzetting van strafrechtelijke procedures in een zo groot aantal corruptiezaken beduidende gevolgen hebben voor de inspanningen om corruptie op hoog niveau te bestrijden, en zal de Commissie nauwlettend toezien op de daadwerkelijke gevolgen ervan en mogelijke verzachtende maatregelen, mede in het licht van de uitspraak van het HvJ-EU dat het EU-recht zich verzet tegen de toepassing van een nationale regeling of praktijk die vergelijkbaar is met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, indien zulks kan leiden tot een stelselmatig risico van straffeloosheid bij corruptiemisdrijven of fraudehandelingen, waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad¹¹⁹. Het risico dat duizenden verdachten niet strafrechtelijk ter verantwoording worden geroepen, heeft in Roemenië aanleiding gegeven tot grote kritiek.

Na het vorige CVM-verslag van 2021 zijn herhaaldelijke wijzigingen in de samenstelling van kamers in strafzaken gemeld. Wanneer een kamer van beroep uit twee rechters bestaat en één rechter vervangen wordt, wordt de gehele kamer opgeheven en moet het gehele proces van administratief bewijs van voren af aan beginnen. Daardoor ontstaat er een kritieke situatie

¹¹³ Grondwettelijk Hof van Roemenië, besluiten nr. 685/2018 en nr. 417/2019. Het Grondwettelijke Hof oordeelde dat de praktijk om leden de jure te benoemen bij de samenstelling van de kamers van vijf rechters van de HCCJ, in strijd was met de regel dat alle leden bij loting moesten worden aangewezen. Het oordeelde ook dat de HCCJ geen gespecialiseerde kamers van drie rechters had ingesteld voor de behandeling van corruptiemisdrijven in eerste aanleg. Zie voor meer informatie het Verslag over de rechtsstaat 2020 — Landenhoofdstuk over Roemenië, blz. 10.

¹¹⁴ Arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2021, Euro Box Promotion e.a., in de gevoegde zaken C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19.

¹¹⁵ Besluit van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie van 7 april 2022.

¹¹⁶ Besluit van het Hoge Hof van Cassatie en Justitie van 10 mei 2022 in zaak 105/1/2019.

¹¹⁷ Naast corruptiezaken zouden volgens een raming van het gespecialiseerde parket voor de behandeling van terrorisme en georganiseerde misdaad in totaal 605 lopende zaken, met een totale geraamde financiële schade van meer dan 1 miljard EUR, worden getroffen in het domein dat onder de DIICOT valt. Er waren geen ramingen van het bureau van de procureur-generaal beschikbaar voor andere misdrijven.

¹¹⁸ DNA, persbericht van 28 oktober 2022, <https://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=11549>

¹¹⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2021, Euro Box Promotion e.a., in de gevoegde zaken C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19. Zie voor meer informatie het Verslag over de rechtsstaat 2022 — Landenhoofdstuk over Roemenië, blz. 14.

voor zaken die begin 2023 verjaren. De procureur-generaal heeft het idee geopperd om rechters te reserveren om de ontbinding van de kamer te voorkomen.

In 2021 en 2022 is opnieuw goed gepresteerd wat betreft de doeltreffendheid van het onderzoek naar en de bestraffing van corruptie op hoog niveau. Het zal van belang zijn ervoor te zorgen dat deze doeltreffendheid duurzaam kan worden vastgehouden (zie ook ijkpunt 1), onder meer door de stabilisering van een passend strafrechtelijk kader en van de bepalingen ter zake in de justitiewetten. Het brede kader en de verdere aanpak door Roemenië van de operationele problemen waarmee de nationale directie voor corruptiebestrijding wordt geconfronteerd — beide zijn van essentieel belang om verdere vooruitgang duurzaam vast te houden — zullen nauwlettend door de Commissie worden gemonitord in het kader van het verslag over de rechtsstaat.

Opheffing van de immuniteit van parlementsleden

CVM-aanbeveling van 2017: Objectieve criteria vaststellen inzake besluiten over en motivering van de opheffing van de onschendbaarheid van parlementsleden en ervoor zorgen dat onschendbaarheid niet wordt ingezet om te ontkomen aan onderzoek naar en vervolging van corruptie. De regering moet ook een wetswijziging overwegen om de onschendbaarheid van ministers te beperken tot hun ambtstermijn. Voor het nemen van deze maatregelen zou een beroep kunnen worden gedaan op bijstand van de Commissie van Venetië en de Groep van Staten tegen corruptie (Greco). Het parlement zou kunnen voorzien in een regelmatige rapportage over besluiten die de parlementaire kamers hebben genomen over verzoeken tot opheffing van de immuniteit, en zou een openbaar debat kunnen organiseren, hetgeen de Hoge Raad voor de Magistratuur en het maatschappelijk middenveld de kans zou geven om te reageren.

Deze aanbeveling betreft de verantwoordingsplicht van het parlement met betrekking tot zijn besluiten over verzoeken van het openbaar ministerie om toestemming voor preventieve maatregelen zoals huiszoekingen of aanhoudingen of voor onderzoeken naar parlementsleden die minister zijn of zijn geweest. In het verleden heeft het gebrek aan motivering van de besluiten die het parlement heeft genomen, alsook het aantal gevallen waarin het parlement niet toestond dat een onderzoek werd voortgezet, geleid tot bezorgdheid over de objectiviteit van deze besluiten.

In het CVM-verslag van 2021 werd geconcludeerd dat de aanpak van het parlement in positieve zin is geëvolueerd¹²⁰, en deze lijn is doorgetrokken. Sinds het laatste CVM-verslag zijn er slechts twee gevallen geweest van DNA-verzoeken om opheffing van de onschendbaarheid, die beide snel zijn goedgekeurd door het parlement¹²¹. Daarnaast heeft de senaat op 7 november 2022 zijn reglement van orde gewijzigd en daarin welomschreven

¹²⁰ In 2019 heeft het huis van afgevaardigden zijn reglement van orde gewijzigd en daarin een specifieke verwijzing naar de criteria in het verslag van de Commissie van Venetië over het doel en de opheffing van parlementaire onschendbaarheid opgenomen. In haar verslag van maart 2021 merkt de Greco op dat een informele verplichting voor vervolgingsinstanties om het volledige dossier in te dienen bij de vervolging van een minister of een voormalig minister die ook lid is van het parlement, kennelijk bij brief is opgeheven. Greco RC4(2021).

¹²¹ Het ene verzoek betrof de toestemming voor huiszoeking in het geval van een lid van de kamer van afgevaardigden, het andere betrof de goedkeuring van een strafrechtelijk onderzoek naar een zittende minister. Beide verzoeken werden gericht aan de kamer van afgevaardigden.

objectieve criteria opgenomen voor het nemen van besluiten over verzoeken tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid. Deze sluiten aan bij de reeds bestaande regels in de kamer van afgevaardigden¹²². Naleving van de bestaande regels zal van belang zijn om ervoor te zorgen dat de huidige aanpak wordt gehandhaafd.

De verantwoordingsplicht van het parlement in zijn besluiten over verzoeken van het openbaar ministerie om toestemming voor preventieve maatregelen en over verzoeken om toestemming voor onderzoek naar parlementsleden is ook een belangrijk onderdeel van de monitoring in het kader van het CVM. In het CVM-verslag van 2021 werd geconcludeerd dat de aanpak in het parlement in positieve zin was geëvolueerd, en na het recente besluit van de senaat om welomschreven objectieve criteria in te voeren voor het nemen van besluiten over verzoeken tot opheffing van de parlementaire onschendbaarheid, beschikken beide kamers over belangrijke transparantiemaatregelen die een permanente grondslag hebben. De Commissie zal de ontwikkelingen blijven monitoren in het kader van het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat.

Het positieve momentum in de situatie met betrekking tot ijkpunt 3 is sinds 2021 vastgehouden. Op grond van de analyse kunnen de aanbevelingen worden geacht op bevredigende wijze te zijn opgevolgd. Het zal van belang zijn om de positieve resultaten vast te houden. In het verslag over de rechtsstaat wordt gemonitord op welke wijze Roemenië de resterende en nieuwe uitdagingen in de strijd tegen corruptie op hoog niveau en de uitvoering van de aan het land gerichte aanbevelingen aangaat. Dergelijke verslagen worden voor andere lidstaten ook opgesteld.

2.4. Ijkpunt 4: Corruptie aanpakken op alle niveaus

Sinds het CVM-verslag van juni 2021 is het openbaar ministerie doorgegaan met de effectieve vervolging van corruptie en daarmee samenhangende strafbare feiten¹²³. Het gebrek aan personele middelen in het justitiële stelsel¹²⁴ en de beperkte technische middelen voor speciale onderzoekstechnieken bij het openbaar ministerie hebben echter gevolgen voor de onderzoeken die onder zijn bevoegdheid vallen. Het directoraat-generaal Corruptiebestrijding (DGA) van het ministerie van Binnenlandse Zaken bleef goed samenwerken met het openbaar ministerie.

Nationale strategie voor corruptiebestrijding

Aanbeveling van 2017: 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).

¹²² <https://www.monitoruloficial.ro/Monitorul-Oficial--PI--1074--2022.html>

¹²³ Sinds het CVM-verslag van 2021 zijn er minder vervolgingszaken in verband met omkoping geweest dan in 2020 en 2021, terwijl gerichte aandacht uit bleef gaan naar onderzoek naar beschuldigingen van corruptie van ambtenaren.

¹²⁴ In juli 2022 was slechts 55 % van de posten bij het openbaar ministerie ingevuld en de situatie is verder verslechterd.

In het CVM-verslag van 2021 werd geconcludeerd dat verder moest worden gewerkt aan de nationale corruptiebestrijdingsstrategie om te zorgen voor een doeltreffende uitvoering en intensivering van de preventie en bestrijding van corruptie op kwetsbare terreinen en op lokaal niveau.

In december 2021 heeft de regering een nieuwe nationale corruptiebestrijdingsstrategie voor 2021-2025 goedgekeurd¹²⁵. Een interne evaluatie en een externe audit van de OESO dienden als input bij de uitwerking ervan. In de evaluatie van de OESO werd erkend dat Roemenië duidelijke stappen had gezet om zijn corruptiebestrijdings- en integriteitsbeleid te versterken, maar werd er ook op gewezen dat het gebrek aan politieke steun voor het doorvoeren van ingrijpende wetgevingshervormingen een belangrijk probleem was¹²⁶.

De uitvoering van de strategie 2021-2025 ligt op schema. De werkzaamheden zijn gericht op de omliggende prioritaire gebieden, en een proces van collegiale toetsing door de deelnemende instellingen zal in december van start gaan. Voor het eerste kwartaal van 2023 is een tussentijds verslag over de uitvoering van de strategie gepland.

Er worden inspanningen geleverd om de corruptiebestrijdingsstrategie voor 2021-2025 doeltreffend uit te voeren. Er worden evaluatie- en verslagleggingsmechanismen opgezet. Aan deze aanbeveling kan worden geacht te zijn voldaan. De Commissie zal de uitvoering van de strategie blijven monitoren in het kader van het verslag over de rechtsstaat.

Nationaal agentschap voor het beheer van in beslag genomen vermogensbestanddelen

Aanbeveling van 2017: Ervoor zorgen dat het nationale agentschap voor het beheer van in beslag genomen vermogensbestanddelen volledig en daadwerkelijk operationeel is en dat dit agentschap een eerste jaarverslag kan uitbrengen met betrouwbare statistische gegevens over de confiscatie van criminele vermogensbestanddelen. Het agentschap moet een systeem opzetten om op gezette tijden te rapporteren over de ontwikkeling van de bestuurlijke capaciteit en de resultaten bij de confiscatie en het beheer van criminele vermogensbestanddelen.

Het nationaal agentschap voor het beheer van in beslag genomen vermogensbestanddelen (Anabi) is belast met de effectieve uitvoering van de in strafzaken uitgevaardigde beslissingen tot confiscatie door middel van een efficiënt beheer van in beslag genomen vermogensbestanddelen die door aanklagers en rechters aan het agentschap worden toegewezen.

In 2022 is het Anabi zijn zesde jaar ingegaan. Het werkt doeltreffend en geeft uitvoering aan een strategie voor de versterking van het systeem voor de ontneming van vermogensbestanddelen voor 2021-2025. Het mandaat van het Anabi is in juli uitgebreid¹²⁷ en het agentschap werkt aan het vergroten van de capaciteit om vermogensbestanddelen nationaal en internationaal te traceren, samenwerkingsmechanismen te versterken en politie en aanklagers nieuwe instrumenten voor financiële onderzoeken te bieden. De uitvoering van

¹²⁵ Dit wordt ook vermeld in het herstel- en veerkrachtplan van Roemenië, onder mijlpaal 426, getiteld “Inwerkingtreding van het regeringsbesluit tot goedkeuring van een nieuwe nationale corruptiebestrijdingsstrategie”.

¹²⁶ OESO, Evaluation of the Romanian Anti-Corruption Strategy 2016-2020.

¹²⁷ Mede op grond van mijlpaal nr. 422 van het herstel- en veerkrachtplan van Roemenië, getiteld “Inwerkingtreding van de wet tot wijziging van de bevoegdheden van het nationaal agentschap voor het beheer van in beslag genomen activa”.

het nieuwe wetgevingskader is gaande, onder meer wat betreft de extra middelen die aan het agentschap worden toegewezen. De nieuwe wet voorziet ook in een fonds voor misdaadpreventie en slachtofferbescherming, een punt waarop het maatschappelijk middenveld herhaaldelijk heeft aangedrongen. Het Anabi heeft in 2022 meer dan 60 miljoen EUR in beslag genomen, tegen bijna 57 miljoen EUR in 2021. Het beheert meer dan 140 mobiele vermogensbestanddelen met een totale waarde van bijna 5,5 miljoen EUR¹²⁸.

In het CVM-verslag van 2021 werd geconcludeerd dat aan deze aanbeveling is voldaan. Deze conclusie kan worden bekrachtigd.

Op grond van de analyse van ijkpunt 4 kunnen alle aanbevelingen worden geacht op bevredigende wijze te zijn opgevolgd. De Commissie zal de bestrijding van corruptie op alle niveaus blijven monitoren in het kader van het verslag over de rechtsstaat.

3. CONCLUSIE

Het besluit tot instelling van het mechanisme voor samenwerking en toetsing (CVM) in 2006 was een onlosmakelijk onderdeel van het toetredingsproces van Roemenië. Het bood een aanpak voor de resterende problemen waarvoor nog verdere vooruitgang nodig was om de capaciteit van het justitiële apparaat en de rechtshandavingsinstanties te garanderen die nodig was voor de invoering en toepassing van de maatregelen om de interne markt en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen¹²⁹.

Sindsdien biedt het CVM een kader voor samenwerking en monitoring bij het hervormingsproces dat onder de ijkpunten is vermeld. De laatste fase ervan werd ingeluid met de positieve balans van januari 2017 die in twaalf belangrijke aanbevelingen resulteerde. Hoewel deze fase werd verlengd vanwege de noodzaak om gevolg te geven aan de acht aanvullende aanbevelingen van november 2018, heeft Roemenië meer recentelijk consequent gewerkt aan de uitvoering van deze aanbevelingen, zoals erkend in het verslag van juni 2021. In de conclusies van dit verslag wordt aangegeven dat er grote vooruitgang is geboekt in het juridische en institutionele kader voor de uitvoering van de reeds lang bestaande CVM-aanbevelingen.

Door de evolutie van het rechtsstatelijke landschap in de EU is een nieuwe context ontstaan voor de samenwerking van de Commissie met Roemenië. Met name het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat biedt een permanent kader dat een langetermijnperspectief voor duurzame hervormingen mogelijk maakt, bij Roemenië en bij de andere lidstaten.

In het kader van het jaarlijkse verslag wordt het mogelijk om de uitvoeringsfase van veel van de overeengekomen hervormingen in de praktijk te blijven monitoren. Zaken als de nieuwe regeling die volgt op de ontmanteling van de afdeling voor onderzoek naar strafbare feiten binnen de rechterlijke macht, de werking van de gerechtelijke inspectie, personele middelen in de rechterlijke macht, de uitvoering van rechterlijke beslissingen door de overheid, de gevolgen van de komende herziening van de strafwetgeving voor de doeltreffendheid van de strijd tegen corruptie, en de evolutie van het integriteitskader en de toepassing ervan, ook door het parlement, kunnen op deze wijze verder worden opgevolgd. Een en ander zal deel uitmaken van de monitoring van het justitiële stelsel en de corruptiebestrijding, twee van de voornaamste pijlers van de verslagen. Zulks is in overeenstemming met de verbintenis van de

¹²⁸ Situatie op 31 oktober 2022, cijfers verstrekt door het Anabi in het kader van het voortgangsverslag dat in november 2022 aan de Commissie is toegezonden.

¹²⁹ Besluit van de Commissie van 13 december 2006 (C(2006) 6569).

Roemeense regering ervoor te zorgen dat de vooruitgang die tot dusver is geboekt bij het waarborgen van de onafhankelijkheid en efficiëntie van het justitiële stelsel en bij de bestrijding van corruptie onomkeerbaar is.

De Roemeense autoriteiten hebben ook duidelijk gemaakt dat een aantal zaken dat van onmiddellijk belang is, de komende maanden zal worden opgevolgd zoals vereist. Roemenië heeft zich ertoe verbonden bij de nodige verdere actie de adviezen van de Commissie van Venetië verder te analyseren en ter harte te nemen, zowel wat betreft de justitiewetten als meer in het algemeen. Ook heeft het zich ertoe verbonden de herziening van het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering te voltooien en in overeenstemming te brengen met de beslissingen die het Grondwettelijk Hof van Roemenië sinds 2016 heeft genomen. De voltooiing van de herziening van de twee wetboeken maakt ook deel uit van de verbintenissen die Roemenië is aangegaan in zijn eind 2022 aan te nemen herstel- en veerkrachtplan, en de Commissie zal de herziene wetboeken nauwgezet beoordelen overeenkomstig de in dat verband te volgen procedures. Een laatste kwestie van onmiddellijk belang is het vermogen van de aantredende Hoge Raad voor de Magistratuur om bij te dragen aan de hervormingsdynamiek, en de Roemeense regering heeft haar vertrouwen uitgesproken in het vermogen van deze raad om een nieuwe impuls te geven aan transparantie en verantwoordingsplicht.

Roemenië heeft reeds blijk gegeven van zijn krachtige commitment aan de werkzaamheden in het kader van het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat en blijft in dat kader constructief samenwerken. Tegelijk zijn er in het kader van het Roemeense herstel- en veerkrachtplan ook mijlpalen voor vooruitgang vastgesteld.

De Commissie vertrouwt erop dat, nu de belangrijkste laatste stappen zijn gezet, de samenwerking en monitoring van het justitiële stelsel en het corruptiebestrijdingsbeleid in Roemenië kunnen worden voortgezet in het kader van het verslag over de rechtsstaat en andere vaste onderdelen van het rechtsstaatinstrumentarium dat op alle lidstaten van toepassing is. Er zijn reeds aanbevelingen ter zake gedaan in het kader van de verslagen over de rechtsstaat. Ook zijn er al programma's in het kader van het instrument voor technische ondersteuning van het hervormingsproces.

De Commissie is van mening dat Roemenië met de in het kader van het CVM geboekte vooruitgang de verbintenissen die het ten tijde van zijn toetreding tot de EU is aangegaan, in toereikende mate is nagekomen.

Het is van belang dat Roemenië ook de laatste in dit verslag genoemde toezeggingen in concrete wetgeving omzet en werk blijft maken van de toepassing, in het kader van het verslag over de rechtsstaat en met ondersteuning van andere onderdelen van het rechtsstaatinstrumentarium van de EU.

De Commissie zal naar behoren rekening houden met de opmerkingen van de Raad en van het Europees Parlement¹³⁰ alvorens een definitief besluit over Roemenië te nemen overeenkomstig de CVM-beschikking.

¹³⁰ De beëindiging van het CVM zal de vorm aannemen van een besluit van de Commissie tot intrekking van 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 (C(2006) 6569).

Bijlage: IJkpunten van de beschikking tot vaststelling van het mechanisme voor samenwerking en toetsing

IJkpunten die Roemenië moet verwezenlijken op grond van 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.

IJkpunt 1: Zorgen voor een transparanter en efficiënter verloop van de justitiële procedures door verbetering van de capaciteit en verantwoordingsplicht van de Hoge Raad voor de Magistratuur. Verslag uitbrengen over het effect van de nieuwe wetboeken van burgerlijke rechtsvordering en strafvordering.

IJkpunt 2: Opzetten (volgens de planning) van een agentschap voor integriteitsbewaking dat de taak heeft vermogens, onverenigbaarheden en mogelijke belangenconflicten te verifiëren en verplichte besluiten uit te vaardigen op basis waarvan afschrikwekkende sancties kunnen worden ingesteld.

IJkpunt 3: Op basis van de reeds geboekte vooruitgang doorgaan met het uitvoeren van professioneel, onpartijdig onderzoek naar beschuldigingen van corruptie op hoog niveau.

IJkpunt 4: Verdere maatregelen nemen ter voorkoming en bestrijding van corruptie, met name bij de plaatselijke overheden.