

Vergaderjaar 2016–2017

23 987

Lidmaatschap van de Europese Unie

Nr. 170

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 februari 2017

Bijgaand treft u de rapporten¹ inzake de voortgang van Roemenië en Bulgarije onder het Coöperatie- en Verificatie Mechanisme (CVM) gedurende het afgelopen jaar (documentnummers COM(2017)44 en COM(2017)43), die de Europese Commissie op 25 januari jl. presenteerde. De rapporten betreffen de gebruikelijke jaarlijkse monitoring van de bij de toetreding van beide landen tot de Europese Unie in 2007 gemaakte afspraken over de noodzakelijke hervormingen van de rechtsstaat, de strijd tegen corruptie en – in het geval van Bulgarije – tevens de strijd tegen georganiseerde misdaad. De rapporten zijn een weergave van de door de Commissie geconstateerde voortgang sinds de aanvang van het mechanisme en zijn opgesteld in nauwe samenwerking met de autoriteiten, het maatschappelijk middenveld en experts uit lidstaten. De Commissie doet een aantal aanbevelingen voor de aanpak van nog bestaande tekortkomingen, met het oog op de afsluiting van individuele benchmarks en indien deze vervuld zijn, op termijn waarop een afbouw van het CVM zou kunnen plaats vinden. Over het algemeen benadrukt de Commissie in de rapporten het grote belang van het CVM in de consolidatie van de rechtsstaat in beide landen als sleutelfactor voor de Europese integratie. Allereerst wordt hieronder nadere uitleg gegeven van de CVM rapporten gevolg door een appreciatie die ingaat op een aantal recente ontwikkelingen, waaronder de recente ontwikkelingen in Roemenië.

CVM-rapportages Roemenië

De CVM rapportage van Roemenië toont een *track record* dat wijst op een groeiende onomkeerbaarheid van de hervormingen zoals uiteengezet in het mechanisme. Roemenië heeft in 2014, 2015 en 2016 de trend voortgezet. Tegelijkertijd is er echt een aantal ijkpunten waarop Roemenië onvoldoende vooruitgang heeft geboekt om te concluderen dat deze zijn

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

behaald. In de rapportage doet de Commissie een beperkt aantal sleutelaanbevelingen die kunnen leiden tot de voorlopige sluiting van een aantal individuele ijkpunten. De snelheid waarmee deze ijkpunten kunnen worden behaald is volgens de Commissie afhankelijk van het vermogen van Roemenië om deze op een onherroepelijke manier tot stand te brengen, waarbij Roemenië geen stappen zet die de gemaakte vooruitgang ondermijnen.

Wat betreft het ijkpunt van de justitiële hervormingen heeft Roemenië volgens de Commissie verschillende belangrijke stappen gezet. Zo draagt het Constitutionele Hof bij aan de verdere ontwikkeling van de rechtsstaatelijkheid en aan de consolidatie van het onafhankelijke rechtssysteem. Tevens identificeert de Commissie tekenen van een verbeterde cultuur als het gaat om een consistente manier van recht spreken. Ook heeft het Nationaal Instituut voor de Magistratuur (NIM) volgens de Commissie een verbeteringsplan gemaakt bij de werving van nieuwe magistraten door het selectieproces competitiever te maken. Ook heeft Roemenië een nationaal agentschap opgezet dat zich zal richten op het beheer van geconfisqueerde middelen en goederen. Tegelijkertijd is er slechts beperkt vooruitgang geboekt bij het verbeteren van de verdeling van de werklast tussen de verschillende rechtbanken. Ook blijft de Commissie problemen identificeren met betrekking tot het uitvoering geven door overheidsinstellingen aan rechterlijke uitspraken. Een probleem blijft de onvoorspelbare aanpak van de wetgeving in het Parlement. Belangrijke wijzigingen aan het wetboek van straf(proces)recht zijn nog niet geïmplementeerd, waardoor bepalingen die de werking van het parlement zelf betreffen, middels noodverordeningen, buiten de werking van het nieuwe wetboek van straf(proces)recht kunnen worden gehouden.

Volgens de Commissie heeft het Nationaal integriteitsagentschap (ANI) een goed *track record* opgebouwd met het implementeren van de integriteitsregels. Van de aangevochten besluiten wordt 80% door de rechtbanken bevestigd. De goede samenwerking tussen ANI en het nationaal kiesbureau heeft voorkomen dat kandidaten zich verkiesbaar hebben gesteld, die dat vanwege gepleegde integriteitsschendingen niet mochten. De invoering van een database (PREVENT) moet leiden tot een betere preventie en detectie van integriteitsinbreuken. Tegelijkertijd wordt er volgens de Commissie niet altijd opvolging gegeven aan de rapportages van de ANI, waarbij het parlement bij verschillende gelegenheden een vertragende rol heeft gespeeld bij de implementatie van gerechtelijke uitspraken die de bevindingen van de ANI bevestigden.

De Commissie oordeelt dat Roemenië substantiële vooruitgang heeft geboekt in de aanpak van corruptie op hoog niveau. Het aantal onderzoeken, vervolgingen en rechterlijke uitspraken is in de afgelopen jaren sterk toegenomen – een duidelijk teken van de onafhankelijkheid en professionalisering van de juridische instanties. Tegelijkertijd wordt de effectiviteit van de aanpak van corruptie ondermijnd door kritiek op individuele magistraten en het rechtssysteem in bredere zin. Ook ontbreekt bij het parlement een systematische aanpak voor de weigering van het opheffen van de parlementaire immuniteit.

De rapportage verwijst ook naar twee aanhangige noodverordeningen die de aanpak van corruptie zouden kunnen ondermijnen. Door deze noodverordeningen, aangenomen op 1 februari waren ambtsmisdrijven tot een bedrag van 200.000 ongeveer 45.000 euro niet meer strafbaar. Beide noodverordeningen zijn inmiddels, na grote binnenlandse en buitenlandse druk, ingetrokken en worden via de reguliere parlementaire route als wetsvoorstel ingediend.

De initiële aanname van deze verordeningen is een teken dat de geboekte vooruitgang in de strijd tegen corruptie niet onomkeerbaar is. Hierover heeft de Nederlandse ambassade samen met een aantal Europese en internationale partners op 1 februari 2017 haar zorgen geuit tijdens een demarche en in een gezamenlijke verklaring. De Roemeense regering is opgeroepen om de geboekte vooruitgang op dit ijkpunt van het CVM niet ongedaan te maken.

Corruptie op verschillende niveaus wordt gezien als een breed maatschappelijk probleem in Roemenië, met gevolgen voor de economische en sociale ontwikkeling. De Commissie oordeelt dan ook dat er nog belangrijke uitdagingen openstaan, wil Roemenië vooruitgang boeken op deze ijkpunten. In het bijzonder wijst de Commissie op openbare aanbestedingen en de gezondheidszorg, waar corruptie problemen veroorzaakt. Hoewel de anti-corruptiestrategie die is uitgerold tussen 2011 en 2015 als effectief kan worden beschouwd, toont de evaluatie uit 2015 dat de vooruitgang traag was en dat de preventieve maatregelen ineffectief waren, met name door een gebrek aan politieke wil aan de top van de instituties, om corruptie aan te pakken.

Om de vooruitgang op de ijkpunten van het CVM te bestendigen heeft de Commissie een aantal concrete aanbevelingen geformuleerd. Om de onafhankelijkheid van de magistratuur te garanderen, moet er een onafhankelijke procedure komen voor benoemingen op hogere posities bij het Openbaar Ministerie. De gedragscode voor parlementariërs, die momenteel wordt ontwikkeld, dient o.a. duidelijke bepalingen te bevatten die toezien op wederzijds respect tussen instituties om zo de rechterlijke macht te beschermen tegen excessieve en persoonlijke aanvallen. Hierin dient duidelijk vermeld te worden dat parlementariërs en het parlementaire proces de onafhankelijkheid van de rechtspraak erkennen. Ook moet er vooruitgang geboekt worden voor wat betreft de hervorming van het straf(proces)recht. Tevens dienen overheid en regering de transparantie en voorspelbaarheid van het wetgevende proces te verbeteren. De werklust tussen de verschillende rechtbanken moet beter verdeeld worden en de personeelstekorten moeten worden aangepakt. Er moet een actieplan ontwikkeld worden voor de uitvoering van rechterlijke vonnissen. Tot slot dient de Hoge Raad voor de Magistratuur een meer proactieve rol op zich te nemen bij het verdedigen van de rechterlijke macht tegen aanvallen vanuit media en politiek. Voor wat betreft de ijkpunten op het gebied van integriteit en het integriteitsagentschap dient volgens de Commissie het PREVENT-systeem zo spoedig mogelijk te worden geïmplementeerd. Ook zou het parlement meer transparantie moeten tonen in de besluitvorming over (ontoelaatbare) belangenverstrengelingen van haar leden. Wat betreft de strijd tegen corruptie op hoog niveau dient volgens de Commissie het parlement duidelijke criteria te ontwikkelen voor het opheffen van de immuniteit van haar leden. Tot slot heeft de Commissie een aantal aanbevelingen gedaan voor de strijd tegen corruptie op alle niveaus. Deze aanbevelingen zien toe op het voortzetten van de implementatie van de nationale anti-corruptiestrategie evenals het operationaliseren van het nationaal agentschap dat zich zal richten op het beheer van geconfisqueerde middelen, zodat dit agentschap dit jaar nog zijn eerste rapportage kan opstellen.

CVM-rapportages Bulgarije

De Commissie constateert dat, hoewel Bulgarije gedurende 2016 op verschillende ijkpunten van het CVM belangrijke stappen heeft gezet, de vooruitgang over de afgelopen tien jaar in het algemeen niet zo voorspoedig verliep als gehoopt. De Commissie constateert dat nog onvoldoende aan de ijkpunten is voldaan en benadrukt dan ook dat de

nieuwe Bulgaarse regering het hervormingsproces moet stimuleren om onomkeerbare resultaten zeker te stellen op het gebied van de justitiële hervormingen en aanpak van corruptie. In de rapportage benadrukt de Commissie het belang van de geboden technische assistentie via de *Structural Reform Support Service* (de SRSS), en door individuele Lidstaten, waaronder Nederland.

Evenals in voorgaande jaren, ligt de nadruk in de rapportage op de voortgang van hervormingen van de rechtsstaat en de bestrijding van corruptie, alsmede de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Bulgarije heeft enkele positieve stappen gezet op het gebied van de onafhankelijkheid van en het afleggen van rekenschap door de rechtspraak evenals de structurele hervorming van de rechterlijke macht zelf. Het functioneren van de Hoge Raad van Justitie is verbeterd door een tweetal grondwetswijzigingen. De besluitvormingsprocessen van de Hoge Raad van Justitie zijn transparanter geworden door de creatie van aparte kamers voor de rechterlijke macht enerzijds en het openbaar ministerie anderzijds. Tevens is een Inspectoraat bij de Hoge Raad van Justitie ingesteld ter bevordering van goed management en integriteit binnen de magistratuur. Tegelijkertijd stelt de Commissie dat verdere professionalisering wordt bemoeilijkt door het gebrek aan consensus bij de rechters en officieren van justitie binnen de Hoge Raad van Justitie over het hervormingsproces. Ook heeft de Commissie zorgen over de objectiviteit van de besluitvorming van de Hoge Raad van Justitie bij enkele belangrijke besluiten. Verder constateert de Commissie weinig vooruitgang in het bewerkstelligen van eerlijkheid en transparantie in de (interne) disciplinaire procedures van de Hoge Raad van Justitie. De Commissie constateert dat de hervorming van het Openbaar Ministerie erg gevoelig en ingewikkeld blijkt te zijn en beveelt Bulgarije aan conclusies te trekken uit de onafhankelijke analyse en aanbevelingen die de SRSS missie heeft opgesteld.

De strijd tegen corruptie, zowel op hoog als op laag niveau, is een belangrijk ijkpunt voor het CVM voor Bulgarije. Tot nu toe heeft Bulgarije slechts een zeer beperkt *track record* laten zien op het gebied van onherroepelijke vonnissen in corruptiezaken. De institutionele aanpak van de strijd tegen corruptie is volgens de Commissie zeer gefragmenteerd en daarmee grotendeels ineffectief. De Bulgaarse regering heeft in 2015 en 2016 voorgesteld om middels het oprichten van een anti-corruptieagentschap, de strijd tegen corruptie verder te institutionaliseren. Het feit dat het Bulgaarse parlement heeft verzaakt om de noodzakelijke wetgeving aan te nemen om dit anti-corruptie agentschap te kunnen laten beginnen, is illustratief voor het ontbreken van de politieke consensus op deze materie. Ook op het gebied van de aanpak van de georganiseerde misdaad is Bulgarije traag met het opbouwen van een *track record* van onherroepelijke uitspraken in zaken tegen de zware georganiseerde misdaad. De vele politieke besluiten tot reorganisaties en wijziging van verantwoordelijkheden van de belangrijke instanties die georganiseerde misdaad onderzoeken gedurende de afgelopen jaren hebben een negatieve invloed op de aanpak van georganiseerde misdaad gehad.

Om de nodige voortgang te bewerkstelligen en bestendigen doet de Commissie een aantal aanbevelingen. Voor wat betreft de onafhankelijkheid van de rechtspraak is het van belang dat de verkiezing van de leden van de Hoge Raad van Justitie dit jaar transparant verloopt. Bulgarije dient een *track record* te ontwikkelen van transparante en op merites gebaseerde benoemingen van alle hoge posities in de rechterlijke macht, inclusief de nieuwe president van het Hoge Administratieve Hof, die dit jaar moet worden gekozen. De Hoge Raad van Justitie moet betere opvolging geven aan de onderzoeken van de inspectie van de Hoge Raad

van Justitie, vooral op het gebied van integriteit. Om dit mogelijk te maken zou de Hoge Raad van Justitie kunnen overwegen om externe ondersteuning van de SRSS of de Raad van Europa in te roepen. Ook doet de Commissie aanbevelingen aan Bulgarije om de hervorming van de rechterlijke macht te bestendigen. Zo dient er onder andere een betere verdeling van de werklast tussen de verschillende rechtbanken te komen en een roadmap te worden opgesteld om de rechterlijke kaart aan te passen. Ook dient er een roadmap te worden opgesteld om de aanbevelingen uit het SRSS-rapport over het functioneren van het Openbaar Ministerie over te nemen. Om de aanpak van corruptie en ernstige georganiseerde misdaad te verbeteren dient het noodzakelijke wettelijke kader te worden aangenomen. Ook moeten de tekortkomingen in het wetboek van straf (proces)recht, die het vervolgen van corruptie op hoog niveau en ernstige misdaad bemoeilijken, worden geadresseerd en aangepakt.

Appreciatie en behandeling van rapporten in Raadskader

Het kabinet onderschrijft de analyse en conclusies van de Commissie over de resultaten van de inspanningen van Roemenië en Bulgarije betreffende het CVM. Eigen bevindingen van het kabinet leveren eveneens een gemengd beeld op van de situatie in beide landen. Naast de geboekte resultaten en de bestendigheid van de hervormingen worden er ook kwesties aangekaart die van de autoriteiten in de komende periode meer serieuze inzet en maatregelen vereisen. De wijze waarop het Roemeense kabinet probeerde om bepaalde vormen van ambtsmisdrijven te vrijwaren van vervolging beschouwt het kabinet, evenals de Commissie, als zorgwekkend en een teken dat de vooruitgang op het gebied van justitiële hervormingen en corruptiebestrijding niet onomkeerbaar is. Om het CVM verder te bestendigen is de Commissie voornemens om de volgende rapportage voor eind 2017 uit te brengen, zodat behandeling kan plaatsvinden voordat Bulgarije het voorzitterschap van de Raad in de eerste helft van 2018 overneemt.

Naar verwachting zal de Raad Algemene Zaken, zoals gebruikelijk, Raadsconclusies aannemen over de analyse en aanbevelingen van de CVM-rapporten. Deze Raadsconclusies behoren wat Nederland betreft te verwijzen naar de fundamentele waarden van de Unie. Daarnaast dienen ze, mede in het licht van recente ontwikkelingen, een weerspiegeling te zijn van de geconstateerde voortgang en tekortkomingen, en aan te dringen op een strikte opvolging van de aanbevelingen. Het kabinet constateert dat de Commissie streeft naar een einde van het mechanisme voor het einde van haar ambtsperiode. Het kabinet kan dit alleen steunen als alle ijkpunten van het CVM zijn gehaald. Het voortzetten van het CVM, met de gebruikelijke rapportages, dient in de conclusies te worden bevestigd zolang nog niet alle ijkpunten zijn verwezenlijkt. Hierbij dienen zowel de verifiërende evenals ondersteunende rol van het Coöperatie- en Verificatiemechanisme te worden onderstreept. De Nederlandse regering is bereid te onderzoeken of er wederom via het leveren van expertise een bijdrage aan de ondersteuning kan worden gegeven.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders