

Vergaderjaar 2015–2016

**23 987**

## **Uitbreiding van de Europese Unie**

**Nr. 156**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 maart 2016

Bijgaand treft u aan de op 27 januari jl. door de Europese Commissie gepresenteerde rapporten inzake de voortgang van Roemenië en Bulgarije onder het Coöperatie- en Verificatie Mechanisme (CVM) gedurende het afgelopen jaar (documentnummers COM(2016)41 en COM(2016)40)<sup>1</sup>. 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, ze zijn opgesteld in nauwe samenwerking met de autoriteiten, het maatschappelijk middenveld en experts uit andere lidstaten. De Commissie doet aanbevelingen voor de aanpak van nog bestaande tekortkomingen. 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.

#### CVM-rapportage Roemenië

De Commissie constateert vooruitgang ten aanzien van de verwezenlijking van de CVM-ijkpunten van januari 2015. Net als voorgaande jaren richten de aanbevelingen zich op de strijd tegen corruptie en het versterken van de rechtsstaat. De Commissie constateert dat er vooruitgang is geboekt op verschillende terreinen. Dat deze trend wordt voortgezet, is volgens de Commissie op zich een teken van toenemende duurzaamheid. De resultaten van de toonaangevende rechtshandavings- en integriteitsagentschappen om corruptie op hoog niveau aan te pakken worden indrukwekkend genoemd. Naast de geboekte vooruitgang blijven volgens de Commissie verschillende aanbevelingen uit het rapport van 2015 nog gelden, wat aantoont dat onvoldoende consensus over het geheel aan

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

hervormingen bestaat. De Commissie benadrukt dat duurzaamheid van de vooruitgang een noodzakelijke voorwaarde is voor de uitfasering van het CVM.

De Commissie verwelkomt de constructieve samenwerking met de Roemeense autoriteiten van het afgelopen jaar en de politieke wil van de regering om de bestrijding van corruptie en de hervormingen voort te zetten. Het jaar 2016 is volgens de Commissie een belangrijk jaar. In hoeverre de hervormingen vaste grond krijgen zal onder andere moeten worden aangetoond door de mate waarin integriteit voorop staat in het benoemen van hoge magistraten en het onderzoek naar kandidaten voor de komende lokale en parlementaire verkiezingen.

Op verschillende ijkpunten van het CVM heeft de Commissie vooruitgang in Roemenië geconstateerd. In de strijd tegen corruptie heeft het land belangrijke stappen gezet, zoals blijkt uit de succesvolle vervolging en veroordeling van vooraanstaande politici. De verdere professionalisering van de rechterlijke macht is ook positief. Verder heeft het nationale integriteitsagentschap een aanzienlijk aantal zaken weten te verwerken. Er is enige voortgang gemaakt met een meer uniforme toepassing van wetgeving door rechters. Hierbij speelt de Hoge Raad een positieve rol. De Commissie constateert tegelijkertijd dat verdere stappen nodig zijn om deze hervorming duurzaam te waarborgen. Politici en media hebben vaak openlijk kritiek op rechters en er is een gebrek aan respect voor rechterlijke beslissingen. Op het gebied van hoge benoemingen binnen de rechterlijke macht moet een transparanter en onafhankelijk systeem in de wet worden verankerd. Ondanks de stappen om de consistentie in de rechtspraak te verbeteren, en tekenen van een cultuuromslag, worden er nog frequent meldingen van inconsistente rechtspraak gedaan. Hoewel het nieuwe strafwetboek en het nieuwe wetboek van strafvordering op 1 februari in werking zijn getreden, is er volgens de Commissie – onder andere door de vele voorstellen tot amendering door het parlement – nog geen stabiele basis voor toepassing bereikt. Het blijft zorgelijk dat uitspraken van het Nationale Integriteitsagentschap niet automatisch worden toegepast door het parlement.

Om het hervormingsproces te consolideren en om de CVM-ijkpunten te verwezenlijken doet de Commissie een aantal specifieke aanbevelingen. Om de onafhankelijkheid van het rechtsstelsel te garanderen dienen er duidelijke en transparante, in de wet verankerde procedures te worden opgezet voor de benoeming van aanklagers en magistraten. Eveneens moeten er stappen ondernomen worden om de tendens van persoonlijke kritiek op magistraten in de uitoefening van hun ambt aan te pakken. De ondersteuning van de maatregelen waarmee de professionaliteit van de rechterlijke macht wordt versterkt, dient te worden voortgezet. Het stabiliseren van het wetgevende kader kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Wat betreft integriteit dienen onder andere stappen gezet te worden om de integriteitsregels bij de organisatie van lokale en nationale verkiezingen na te leven. Ook voor de bestrijding van corruptie doet de Commissie aanbevelingen. Deze zien onder andere op het gebruik van EU-middelen om effectieve preventieve maatregelen te nemen in het bestrijden van corruptie op laag niveau, het ontwikkelen van objectieve criteria voor de ontheffing van onschendbaarheid van parlementsliden, en het voorkomen dat deze onschendbaarheid wordt ingezet om corruptieonderzoeken naar parlementariërs te bemoeilijken.

#### CVM-rapportage Bulgarije

De Commissie constateert dat Bulgarije in 2015 een aantal belangrijke stappen heeft gezet om hervorming weer op de agenda te zetten, nadat

een periode van politieke instabiliteit dit tegen leek te houden. Hoewel op verschillende punten door Bulgarije vooruitgang is geboekt in het verwezenlijken van de CVM-ijkpunten, constateert de Commissie nog tekortkomingen.

In 2015 hebben de Bulgaarse autoriteiten de problemen op het gebied van corruptie erkend en heeft de regering – met brede steun van het parlement – een nieuwe omvattende nationale strategie voor de hervorming van het rechtsstelsel goedgekeurd. Vooruitgang in de implementatie van deze strategie voor de hervorming van het rechtsstelsel en de strijd tegen corruptie wordt voor 2016 een grote uitdaging. Verwezenlijking van verplichtingen die voortvloeien uit deze punten zal een van de belangrijkste criteria voor beoordeling van vooruitgang zijn, en om te beoordelen in welke mate de aangevangen hervormingen vaste voet aan de grond beginnen te krijgen. De Commissie zal zich blijven inzetten om de Bulgaarse inspanningen om de CVM doelstellingen te verwezenlijken te ondersteunen.

In de rapportage legt de Commissie zoals gebruikelijk de nadruk op de analyse van de voortgang in de hervormingen van de rechtsstaat en de bestrijding van corruptie, alsmede de strijd tegen georganiseerde misdaad. De Commissie beschouwt de aanneming van de strategie voor de hervorming van het rechtsstelsel en de strategie in de strijd tegen corruptie als belangrijke stappen in de juiste richting. Ook de herziening van de Grondwet waarmee de Hoge Raad voor Justitie is hervormd, is een positieve ontwikkeling. Hierbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat de grondwetswijziging door amendementen van het parlement afwijkt van het initiële voorstel, die zouden kunnen worden beschouwd als een vergroting van politieke invloed op de rechterlijke macht. Op een aantal andere belangrijke punten is onvoldoende vooruitgang geboekt. Zorgen bestaan over de justitiële onafhankelijkheid en de tegenvallende aantallen veroordelingen in zaken van corruptie en georganiseerde misdaad. Benoemingsbesluiten van de Hoge Raad van Justitie blijven aanleiding geven tot bezorgdheid over gebrek aan transparantie en mogelijke ongeoorloofde beïnvloeding. Nog steeds is er sprake van tekortkomingen in de rechtshandhaving en effectieve vervolging van misdadigers, in de toegang tot een eerlijke rechtsgang en in toezicht op de effectieve uitvoering van het recht. Ook over de verdeling van de werklast tussen rechtbanken blijven er vragen bestaan. Tot slot signaleert de rapportage verwerping van de anti-corruptiewet als een tegenslag in de strijd tegen corruptie.

Teneinde de nodige voortgang te bewerkstelligen doet de Commissie een aantal aanbevelingen. Wat betreft onafhankelijkheid van de rechterlijke macht moeten de in de hervormingsstrategieën gemaakte verbintenissen worden geconcretiseerd. Dit betekent onder andere dat de Hoge Raad van Justitie door middel van de noodzakelijke wetwijzigingen dient te worden hervormd, en dat het gerechtelijke inspectoraat moet worden uitgerust met de noodzakelijke wettelijke bevoegdheden en middelen om zijn controlerende taak op de rechterlijke macht uit te voeren. Verder moet er een consistent beleid worden ontwikkeld ten aanzien van benoemingsbesluiten van de Hoge Raad van Justitie, met duidelijke normen. Ook moeten voorwaarden geschapen worden waaronder er onderzoek gedaan kan worden naar corruptie op hoog niveau in de stadsrechtbank Sofia. Wat betreft de hervorming van het rechtsstelsel doet de Commissie een aantal aanbevelingen die zien op wetwijzigingen die vereist zijn om de hervormingsstrategie van het rechtsstelsel in de praktijk te brengen. Wat betreft de normen in het rechtswezen stelt de Commissie dat Bulgarije de nodige aanpassingen moet maken in de structuur van het gerecht om de kwaliteit en doeltreffendheid te verbeteren. Daarnaast moet *E-justice*

geïmplementeerd worden, moeten er duidelijke normen voor disciplinaire procedures komen en moet de hervorming van het openbaar ministerie worden voortgezet. Ook stelt de Commissie dat er een onafhankelijke analyse van het Openbaar Ministerie moet komen. Wat betreft de strijd tegen corruptie moet spoedig een nieuwe anti-corruptiewet aangenomen worden, evenals een aantal amendementen op de wet betreffende publiek bestuur om de bevoegdheden en onafhankelijkheid van interne inspectie-diensten te versterken. Er moet ook worden toegezien op de voortgang in strafzaken met betrekking tot corruptie op hoog niveau. Wat betreft de strijd tegen georganiseerde misdaad stelt de Commissie dat de wettelijke problemen die vervolging nu bemoeilijken moeten worden aangepakt. Ook moet er beter toezicht worden gehouden op de vooruitgang in de strafzaken tegen georganiseerde misdaad.

#### Appreciatie en behandeling van rapporten in Raadskader

Het kabinet onderschrijft de analyse en conclusies van de Commissie met betrekking tot de resultaten van de inspanningen van Roemenië en Bulgarije betreffende het CVM. Eigen bevindingen van het kabinet leveren een overeenkomstig beeld op over 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 serieuze inzet en maatregelen vereisen. De Raad Algemene Zaken van 15 maart 2016 zal 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 een weerspiegeling te behelzen van de geconstateerde voortgang en tekortkomingen, en aan te dringen op een strikte opvolging van de aanbevelingen. Het voortzetten van het CVM, met de gebruikelijke rapportages, dient in de conclusies te worden bevestigd zolang nog niet alle ijkpunten zijn verwezenlijkt.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
A.G. Koenders