



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 12.2.2009
KOM(2009) 70 endelig

**INTERIMSRAPPORT FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

om Rumæniens fremskridt inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol

DA

DA

INTERIMSRAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om Rumæniens fremskridt inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol

1. INDLEDNING

Da Rumænien tiltrådte EU den 1. januar 2007 blev der oprettet en *mekanisme for samarbejde og kontrol*, i det følgende benævnt "*MSK*"¹, til at hjælpe Rumænien med at afhjælpe mangler med hensyn til retsreform og bekæmpelse af korruption og til at føre tilsyn med fremskridt på disse områder på basis af periodiske rapporter.

Denne rapport er en interimrapport, som indeholder en teknisk opdatering vedrørende en væsentlig udvikling, som har fundet sted i Rumænien i det sidste halve år inden for rammerne af MSK². Der er ikke tale om nogen vurdering af fremskridt, der er gjort. Opdateringen gælder kun foranstaltninger, som enten er fuldført eller forventes fuldført snarest.

Den meddelelse, som Kommissionen vedtog den 23. juli 2008, er fortsat referencegrundlaget for vurderingen af, hvilke fremskridt der er gjort set på basis af benchmarkene og de påviste resterende udfordringer. Kommissionen vil foretage sin næste vurdering i sommeren 2009.

2. RETSREFORM OG BEKÆMPELSE AF KORRUPTION: SITUATIONEN

De fremskridt, som Kommissionen noterede sig i sin rapport fra juli 2008, er ikke blevet fulgt op. Man har kunnet notere positive signaler med hensyn til retsreformen, men resultaterne er svære at få øje på. Regeringen har lagt sidste hånd på forslaget til ændring af civillovbogen, et forslag til straffelov og et forslag til straffe- og civilretsplejelov, men de skal endnu vedtages. Det øverste retsråd ønsker om i højere grad at påtage sig ejerskab til retsreformen er opmuntrende, men skal endnu omsættes i praksis. Det nationale integritetsagentur har opvist positive resultater i sin sagsbehandling. Dette bør fortsætte.

På de fleste andre områder består de mangler, som Kommissionen havde påvist, stadigvæk. Forfatningsdomstolen har for nylig forkastet ændringer til strafferetsplejeloven³, som i alvorlig grad ville begrænse retten til retsforfølgning, men retstilstanden er fortsat uløst og uklar. Det rumænske parlament blokerer fortsat nogle undersøgelser af højt profilerede sager. Desuden kræves der fortsat betydelige forbedringer med hensyn til adgang til viden om retspraksis og harmonisering af

¹ Kommissionens beslutning 2006/928/EF af 13. december 2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption (EUT L 354 af 14.12.2006, s. 56).

² Skæringsdatoen for denne rapport er den 15. januar 2009.

³ Introduceret ved lov om godkendelse af nøddekret 60/2006 og yderligere ændret af Parlamentet.

retspraksis, ansvarligholdelse af retsmedlemmer, personalerekrutteringsproblemer og mangler ved forvaltningen af retsvæsenet.

Det er vigtigt, at de rumænske myndigheder genfinder rytmen i retsreformen og bekæmpelsen af korruption for at vende denne tilbagegang, der er konstateret i de seneste måneder⁴.

3. KONKLUSION - UDSIGTER

Af Kommissionens næste vurdering af fremskridt i sommeren 2009 vil det fremgå, hvorvidt Rumænien har været i stand til at afhjælpe de problemer, der er konstateret i forbindelse med retsreformen og til at opvise håndgribelige resultater i bekæmpelsen af korruption.

Det er altafgørende for Rumænien at gøre et væsentligt uafvendeligt fremskridt inden da. Rumænien vil skulle bevise, at landet har et uafhængigt fungerende og stabilt retsvæsen, som er i stand til at afsløre og straffe korruption og beskytte retsstaten. Det indebærer især, at den sidste lovgivning til at modernisere retssystemet vedtages, og at retssystemet med ekspedit behandling af sager om korruption på højt niveau er i stand til at anvende lovgivningen på en uafhængig og effektiv måde.

4. TEKNISK OPDATERING AF BENCHMARKS

4.1. **Benchmark 1: Sikre mere gennemsigtige og effektive retsprocedurer, navnlig ved at forbedre det øverste retsråds handleevne og ansvarlighed. Rapportere om og overvåge konsekvenserne af den nye civile retsplejelov og den nye strafferetsplejelov**

Rumænien har lagt sidste hånd på forslaget til ændring af civillovbogen, et forslag til straffelov og et forslag til straffe- og civilretsplejelov. Den nye regering besluttede i januar 2009 at trække forslagene tilbage fra parlamentet. Der skal opnås politisk enighed om forslagene. Der skal endnu foretages en vurdering af virkningerne af lovgivningen og iværksættes en seriøs høringsproces. Om lovgivningen kan gennemføres med held afhænger af, at der afsættes tilstrækkelige finansielle ressourcer, rekrutteres nyt og omfordeles eksisterende personale. Den 14. januar 2009 erklærede forfatningsdomstolen den kontroversielle lov, som blev vedtaget i oktober 2008, om godkendelse af regeringens nøddekret 60/2006, som begrænser retten til retsforfølgning i forbindelse med efterforskning af alvorlige overtrædelser, for forfatningsstridig. Problemerne omkring dette nøddekret kan løses endeligt, når den nye strafferetsplejelov er vedtaget.

Det rumænske retssystems kapacitet er fortsat svag. Antallet af ledige stillinger er stadig uacceptabelt højt – 433 ledige anklagerstillinger og 344 ledige dommerstillinger pr. 31. december 2008⁵. Statistikkerne fra det øverste retsråd pr. 10. december 2008 viser, at omkring halvdelen af de ledige stillinger er lederstillinger⁶.

⁴ I Rumænien blev der afholdt parlamentsvalg og dannet en koalitionsregering henimod slutningen af referenceperioden.

⁵ De ledige anklagerstillinger blev reduceret med i alt 107 i 2008, og antallet af ledige dommerstillinger er næsten stabilt med et fald på 3 ledige stillinger i 2008, men tendensen i det sidste års sidste halvår var

Den personalestrategi, som det øverste retsråd vedtog i november 2008, byder ikke på passende nødforanstaltninger såsom midlertidig omfordeling af personale mellem domstole på forskellige niveauer og lokaliteter til at afhjælpe den presserende personalemangel⁷. I strategien lægges der endnu ikke tilstrækkelig vægt på reorganisation af domstole og anklagemyndigheder. De mange erhvervsaktive retsbedsmænd, som i øjeblikket vil kunne lade sig pensionere, når de vælger dette, gør personalesituationen endnu mere usikker og reducerer margenen for strukturreform⁸. Den omstændighed, at mange retsbedsmænd udstationeres i forskellige offentlige institutioner, skaber desuden midlertidige ledige stillinger, som ikke kan besættes med personale fra reserven, der er oprettet til dette formål⁹. Rumænien må opretholde kvaliteten i ansættelser og uddannelse, men skal så hurtigt som muligt angribe kapacitetsproblemerne i retsvæsenet.

Den øverste appelret vil skulle forbedre sine metoder som vogter af retspraksis¹⁰. Manglen på en harmoniseret og klar retspraksis er stadig et stort problem for retssikkerheden og gennemsigtigheden¹¹. Rumænien har nedsat en arbejdsgruppe til at skabe større ensartethed i retspraksis med hensyn til strafudmåling i korruptionssager. Arbejdsgruppens første resultater forventes at foreligge i maj. Virkningerne af anden virksomhed med henblik på at skabe større ensartethed som f.eks. periodiske møder mellem appelretter kan endnu ikke måles.

Myndighederne har med hensyn til gennemsigtighed fokuseret på offentliggørelse af domme på retternes netsteder. Den 27. november 2008 besluttede det øverste retsråd, at domstolene skulle offentliggøre alle relevante retsafgørelser på internettet. Der foreligger dog endnu ingen kriterier for beskyttelse af data og konsekvens i valg af, hvilken type afgørelser domstolene skal offentliggøre. Der er endnu ikke tilvejebragt et it-redskab til hurtig offentliggørelse af alle domme.

Ud af 53 stillinger som retsinspektører var 44 blevet besat pr. januar 2009. Udstationerede inspektører fra Bukarest er stadig overrepræsenterede til trods for den nye regler om udstationering af inspektører, som det øverste retsråd vedtog den 27. november. Nylige udstationeringer i inspektoratet antyder desuden, at reglerne endnu ikke anvendes ordentligt.

Inspektoratet har foretaget generelle inspektioner af visse domstoles samtlige aktiviteter og temabestemte inspektioner af forskellige retter og anklagemyndigheder. Det har også forelagt

specielt negativ med en nettostigning på 99 ledige dommerstillinger (fra 245 til 344) og en nettostigning på 16 ledige anklagerstillinger (fra 417 til 433).

⁶ Pr. 10. december 2008 var der 154 ledige lederstillinger ved domstolene ud af i alt 309 ledige dommerstillinger og 219 ledige lederstillinger som anklager ud af i alt 475 ledige anklagerstillinger.

⁷ Statsanklagerne rapporterede i december, at antallet af anklageinstanser, som ikke kan fungere korrekt, steg fra 22 til 49 i de sidste måneder. To anklageinstanser har ingen anklagere.

⁸ 662 dommere og 360 anklagere var pensionsberettigede i december 2008. Det præcise antal aktive retsbedsmænd med pensionsafgørelse kendes ikke, men anslås til flere hundrede.

⁹ Antallet af udstationerede (84 dommere og 75 anklagere pr. 16. december 2008) overstiger antallet af stillinger i reserven med over 60 %.

¹⁰ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol konstaterede, at menneskerettighederne var blevet krænket i to sager offentliggjort i 2008 som følge af inkonsekvente domme afsagt af den øverste appelret, som var i strid med retssikkerhedsprincippet. Se sagerne Beian mod Rumænien nr. 30658/05, Driha mod Rumænien nr. 29556/02.

¹¹ F.eks. er den øverste appelrets begrundelse i en meget omtalt appelsag, som er rejst med henblik på afklaring af retstilstanden i forbindelse med tilbagegivelse af ejendom (juni 2008), endnu ikke blevet offentliggjort.

justitsministeriet et ikke nærmere angivet antal forslag til lovændringer. Til dato har nogle af dets disciplinære inspektioner¹² ført til disciplinære sanktioner fra det øverste retsråds side¹³.

4.2. Benchmark 2: Efter planen oprette et integritetsagentur, som skal have ansvaret for at kontrollere formueforhold, hvervsuforenelighed og potentielle interessekonflikter og for at vedtage bindende beslutninger, på basis af hvilke der kan træffes afskrækkende sanktioner

Det nationale integritetsagentur har nu opfyldt sit indledende personalemål med ansættelse af 60 inspektører. Der er dog behov for flere investeringer i logistik, udstyr, sagsbehandlingssoftware og menneskelige ressourcer til, at det nationale integritetsagentur kan blive fuldt funktionsdygtigt. Pr. begyndelsen af december havde det nationale integritetsagentur behandlet 1 500 sager og uddelt 470 bøder for overskridelse af fristen for oplysning om formueforhold og interesseerklæringer. Samtidig havde det nationale integritetsagentur indbragt en sag for domstolen og 16 for anklagemyndigheden til videre behandling. Blandt de undersøgte personer kan nævnes, parlamentsmedlemmer, ministre, borgmestre, retsembedsmænd, universitetsprofessorer og politifolk.

Agenturet havde held til at blokere et forsøg fra et medlem af dets tilsynsorgans side, det nationale integritetsråd, på at påvirke dets beslutning i en bestemt sag.

Det nationale integritetsagentur vil skulle bevise, at det er i stand til at udvide sine undersøgelser uden indblanding udefra og i fuldt samarbejde med andre statslige myndigheder. Det er endnu for tidligt at fastslå, om dets undersøgelser faktisk følges op af domstolene.

4.3. Benchmark 3: Bygge videre på hidtidige fremskridt og fortsætte de professionelle, upartiske undersøgelser af påstandene om korruption på højt niveau

Det nationale antikorrupsionsdirektorat (DNA) opviser løbende gode resultater i sager om retsforfølgning af korruption på højt niveau¹⁴.

Parlamentet skal lære bedre at håndtere sager om korruption på højt niveau og tillade, at retsmyndighederne undersøger alle relevante sager. I to tilfælde siden juli 2008 fik undersøgelserne lov til at fortsætte, medens dette blev nægtet i to andre tilfælde og udsat i endnu tre tilfælde.

¹² Mellem den 1. januar og den 19. december 2008 modtog retsinspektionen 5 987 anmeldelser af forseelser fra retsembedsmænds side og efterprøvede 34 sager, som var blevet indledt på det øverste retsråds foranledning. 311 anmeldelser blev efterfølgende videreeksperteret til eventuel disciplinær opfølgning til disciplinærkommissionen for dommere i det øverste retsråd og 128 anmeldelser til disciplinærkommissionen for anklagere i det øverste retsråd.

¹³ Disse disciplinære sanktioner var rettet mod 18 retsembedsmænd (13 dommere og 5 anklagere) og resulterede i 3 afskedigelser, 1 disciplinær overførsel og 10 lønned sættelser og 4 advarsler.

¹⁴ Mellem begyndelsen af maj og udgangen af november 2008 indbragte DNA 16 vigtige sager for domstolene, og blandt de anklagede var der 4 parlamentsmedlemmer, en tidligere landbrugsminister, direktører for nationale selskaber, politiofficerer og præfekter. Mellem den 30. november 2008 og den 21. januar 2009 rettede DNA anklage mod en tidligere vicepremierminister, en tidligere arbejdsminister, tre parlamentsmedlemmer og en tidligere premierminister.

Der rapporteres fortsat om tilfælde med langstrakte retssager, favorabel domstolsbehandling og inkonsekvent retspraksis i sager om korruption på højt niveau.

Stabiliteten i de rumænske strukturer for bekæmpelse af korruption blev udsat for flere alvorlige angreb i andet halvår sidste år. Parlamentets forsøg på at ændre proceduren for udnævnelse af ledende anklagere synes at være et åbent angreb på systemets effektivitet¹⁵.

4.4. Benchmark 4: Træffe yderligere foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af korruption, særlig i lokalforvaltningen

Statsadvokaten har truffet en række foranstaltninger til at gøre anklagemyndigheden mere effektiv i korruptionssager. Blandt initiativerne kan nævnes en analyse af relevante anklager mellem 2007 og 2008, en vejledning i bedste praksis i forbindelse med undersøgelser af korruption og lokale strategier for bekæmpelse af korruption udarbejdet af alle 41 regionale anklagemyndigheder.

Der rapporteres om forskellige civilsamfundsinitiativer som f.eks. integritetsscreening af parlamentsvalgkandidater, regionale antikorrupsionsgrupper, henstillinger vedrørende integritetstests i sundhedssektoren, overvågning af administrativ og akademisk redelighed på universiteterne, god forvaltningsskik og forsvarlig finansforvaltning. Desuden er der gennemført flere statslige projekter til at forhindre korruption.

Antikorrupsionsgeneralinspektoratet (DGA) i forvaltnings- og indenrigsministeriet har rapporteret om en ca. 14 % stigning i korruptionsundersøgelserne i ministeriet i de første elleve måneder sammenlignet med hele 2007.

Indsatsen for gennemførelse af den nationale antikorrupsionsstrategi, som blev vedtaget sidste sommer, skal fremskyndes. Der er tilsyneladende ikke enighed i regeringen om en eventuelt udvidelse af DGA's kompetence til at undersøge korruptionssager i lokalforvaltningen, og tanken kritiseres desuden af en del af retsvæsenet og civilsamfundet.

Der er som omhandlet i antikorrupsionsstrategien for 2008-2010 oprettet et callcenter under regeringen. Der meldes ikke om yderligere planer om oprettelse af en generel hotline til at anmelde korruption, som kan garantere en uafhængig og upartisk opfølgning.

¹⁵ Dette lovgivningsinitiativ blev af forfatningsdomstolen af proceduremæssige årsager erklæret for forfatningsstridigt.