



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 23.3.2010
KOM(2010)113 endelig

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

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

DA

DA

INTERIMSRAPPORT FRA EUROPA-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, der skulle hjælpe Rumænien med at afhjælpe visse mangler med hensyn til retsreform og bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet og føre tilsyn med fremskridt på disse områder på basis af periodiske rapporter.

Denne rapport er en interimrapport, som indeholder en teknisk opdatering af væsentlig udvikling, som har fundet sted i de seneste seks måneder i Rumænien inden for rammerne af MSK. Der er ikke tale om en vurdering af fremskridt, der er gjort. Opdateringen vedrører kun foranstaltninger, som enten er fuldført eller forventes fuldført inden længe.

Den seneste fremskridtsrapport, der blev vedtaget af Kommissionen den 22. juli 2009, og henstillingerne heri er fortsat referencegrundlag for vurderingen af, hvilke fremskridt der er gjort i forhold til de fastlagte benchmarks, og for identifikationen af de udfordringer, der står tilbage. Kommissionen vil forelægge sin næste vurdering i sommeren 2010.

2. RETSREFORM OG BEKÆMPELSE AF KORRUPTION: NUVÆRENDE SITUATION

I de seneste seks måneder har Rumænien ikke været i stand til at opretholde dynamikken i de reformer, der blev sat i gang i midten af 2009. På grund af den seneste valgperiode blev drøftelserne i parlamentet om udkastet til den civile retsplejelov og strafferetsplejeloven, hvis vedtagelse vil være et væsentligt skridt i reformprocessen, forsinket. Desuden er retssystemets kapacitet blevet lagt under yderligere pres på grund af en nettoafgang af personale og protesterne i september måned.

I de seneste seks måneder har det nationale antikorrupsionsdirektorat fortsat opnået gode resultater. Med genudnævnelsen af statsanklageren for en ny periode er der blevet mulighed for at bygge videre på resultaterne fra den første periode. De fremskridt, der var gjort af det nationale integritetsagentur, er blevet konsolideret og videreudbygget.

Der har der kun været begrænsede resultater med reformen af retsvæsenet. Retspraksis i sager om korruption på højt plan var fortsat inkonsekvent og virkede

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).

ikke afskrækkende. I sager om korruption på højt niveau er der fortsat proceduremæssige forsinkelser. Som svar på Kommissionens henstillinger tog Rumænien visse skridt for at styrke gennemførelsen af den nationale strategi til bekæmpelse af korruption på lokalt plan.

3. FREMTIDSPERSPEKTIVER

Efter et vanskeligt andet halvår i 2009, hvor der kun blev gjort begrænsede fremskridt, bør Rumænien især sigte mod en hurtig vedtagelse af den civile retsplejelov og strafferetsplejeloven og gennemføre lovgivning og konsekvensanalyser, således at der kan ske en god gennemførelse af alle de nye love. Derfor er det uomgængeligt nødvendigt, at der er et nært, konstruktivt samarbejde mellem de forskellige politiske aktører og retsvæsenet, som kan understøtte de nødvendige reformer, og dette bør betragtes som værende af national betydning.

Kommissionen vil fortsat støtte Rumænien i disse bestræbelser og forelægge sin næste indgående vurdering af fremskridtene til sommer.

4. TEKNISK OPDATERING AF BENCHMARKS

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

Efter vedtagelsen af civilloven og straffeloven i juni sidste år blev der indledt drøftelser om den civile retsplejelov på udvalgsniveau i parlamentet, men i oktober 2009 gik det hele i stå, og der begyndte først at ske noget i februar 2010, samtidig med at debatten om strafferetsplejeloven begyndte.

Det forberedende arbejde med de gennemførelsesbestemmelser, der er nødvendige for, at de fire love kan træde i kraft, er startet. Medlemmerne af lovforslagskommissionen er blevet udvalgt, og justitsministeriet er ved at foretage en analyse af lovene for at sikre, at der er sammenhæng og konsekvens inden for den relevante lovramme. Der er iværksat en del indledende arbejde med konsekvensanalyse af alle fire love, hvilket er nødvendigt for, at de kan blive gennemført.

Rumænien rapporterer om fremskridt med hensyn til at gøre retspraksis mere ensartet takket være blandt andet jævnlige møder rundt om i hele landet om problemer med forskellig retspraksis. Den procedure, der gælder for appeller af afgørelser med henblik på afklaring af retsspørgsmål ved højesteret, hvorved der fastlægges bindende retspraksis, er stadig meget tung. Der findes imidlertid en strømlinet praksis, som kan udvikles yderligere².

² Den pågældende administrative og finansielle afdeling i højesteret har udviklet følgende bedste praksis: når der indgives en appel af en afgørelse med henblik på afklaring af retsspørgsmål, der falder ind under afdelingens kompetence, udarbejder afdelingen en rapport og foreslår forskellige muligheder og løsninger på plenum. Derved bliver der mulighed for velforberejede drøftelser med dommere, som har det bedste kendskab til emnet, og for mere effektive appeller til afklaring af retsspørgsmål.

Højesteret offentliggør fortsat den fulde ordlyd og resuméer af udvalgte afgørelser på sit netsted, og hvert kvartal offentliggør den appelsamlinger, og andre domstole offentliggør visse afgørelser, men fra sommeren 2009 til januar 2010 er der ikke blevet tilføjet andre domstolsafgørelser i den nationale netportal (Jurindex)³.

Siden midten af 2009 har der ikke kunnet konstateres en egentlig forbedring af den vanskelige personalesituation i retsvæsenet. Der har været en meget stor afgang af dommere i 2009, og selv om der har været et større antal nyansættelser, har dette ikke kunnet opveje afgang, hvilket har skabt alvorlig uro blandt personalet og lagt ekstra pres på systemet. Desuden har protesterne i retsvæsenet i september forværret forsinkelserne, og der meldes om en betydelig stigning i antallet af uafgjorte sager.

Det øverste retsråd har godkendt en foreløbig undersøgelse af dommers optimale arbejdsbyrde, og konklusionerne heraf er ved at blive implementeret som et etårigt forsøg i domstolene fra december 2009 og fremefter. Hermed vil man sikre en mere ligelig arbejdsfordeling inden for domstolene og et grundlag for den omfordeling af stillinger, der skal starte i 2011. Der har været et vellykket pilotforsøg med retsadministratorer, og det skal nu følges op for at blive implementeret i hele landet. Som opfølgning på et andet pilotforsøg har det øverste retsråd taget de første skridt til at gøre det lettere at overføre visse administrative opgaver til hjælpeansatte. Når først disse to foranstaltninger er implementeret, skulle det kunne gøre retsprocedurerne mere effektive og forbedre den administrative ledelse af domstolene.

Der er blevet ansat retsinspektører siden begyndelsen af 2009 efter nye ansættelsesprocedurer, som skal sikre en bedre geografisk dækning. Ansættelsesproceduren for inspektører blev dog kritiseret af den offentlige anklager for ikke at være tilstrækkelig objektiv og derfor problematisk for inspektoratets uafhængighed. Man er i gang med at revidere retningslinjerne for retsinspektionen og at forberede en samling af retspraksis for disciplinære afgørelser. Desuden har det øverste retsråd lovet, at det vil offentliggøre alle disciplinære afgørelser, når de er blevet afsagt, fra begyndelsen af i år.

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 fortsatte med at have gode resultater i anden halvdel af 2009⁴. Domstolene bekræftede, at der i to tilfælde var tale om formue, som ikke

³ Ved at offentliggøre alle domstolsafgørelser på et bestemt sted, i Jurindex, vil man sikre, at al retspraksis fra domstolene bliver offentliggjort og tilgængeligt for alle, hvilket skulle gøre hele retsvæsenet mere gennemskueligt.

⁴ Fra den 22. maj 2009 til 4. januar 2010 foretog integritetskontoret 769 kontroller og henviste 174 andre sager til kompetente institutioner, som skulle pålægge sanktioner eller fortsætte med kriminalefterforskning. Af disse 174 sager blev to sendt til domstolene med henblik på konfiskation af formue, som ikke kan begrundes, 60 sager til disciplinære organer, der skal sanktionere integritetsagenturets afgørelser vedrørende hvervsuforenelighed eller interessekonflikter, og 112 sager er blevet henvist til anklagemyndigheden med henblik på efterforskning, da der er mistanke om falske erklæringer eller anden form for kriminalitet. Fra den 22. februar er der blevet anvendt sanktioner af disciplinære organer i elleve sager om hvervsuforenelighed.

kunne begrundes, og beordrede konfiskation af betydelige værdier. Disse afgørelser er blevet appelleret. I fire andre sager om konfiskation er der endnu ikke truffet afgørelse. Agenturet har også sendt et stort antal sager til anklagemyndigheden med henblik på kriminalefterforskning og til forskellige disciplinære myndigheder med henblik på disciplinær opfølgning. I domstolene har integritetsagenturet opnået at kunne forsvare resultaterne af dets undersøgelser af hvervsuforenlighed eller interessekonflikter.

Agenturet har nu fastsat, hvor mange vikarer der skal ansættes, og det skulle være fuldt operationelt, når først it-systemet, der skal behandle formue- og interesseerklæringer, er blevet fuldstændigt implementeret i 2010. Alle formue- og interesseerklæringer fra 2009 er offentligt tilgængelige via en portal på agenturets netsted.

Agenturet udsender pressemeddelelser med resultaterne af dets undersøgelser af hvervsuforenlighed, interessekonflikter og formue, som ikke kan begrundes, samt med domstolenes afgørelser og disciplinære sanktioner. De igangværende sager i domstolene kan også følges online. Integritetsagenturet har indgået et samarbejde med to ngo'er om oplysningskampagner og forebyggende aktiviteter.

Det nationale integritetsråd har endnu ikke udøvet sin rolle som kontrolorgan i det nationale integritetsagentur i praksis.

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

Det nationale antikorrupsionsdirektorat opviser stadigvæk gode resultater med uvildig efterforskning i sager om korrupcion på højt niveau⁵. Det begynder at blive afspejlet i domstolene, idet der har været en stigning i det samlede antal endelige domfældelser på en tredjedel i 2009 i forhold til 2008. Der blev afsagt en dom i første instans mod et nuværende parlamentsmedlem, som også er tidligere statssekretær. Der blev afsagt en endelig domsafgørelse mod en borgmester og en tidligere viceborgmester for at have taget imod bestikkelse. De skal afsone deres domme i fængsel. Men alligevel forekommer de straffe, som domstolene afsiger i sager om korrupcion på højt niveau, stadig at være alt for lemfældige og ikke afskrækkende, ligesom det også var tilfældet tidligere: i halvdelen af alle endelige domfældelser blev der pålagt minimumsstraf, og i tre fjerdedele af de endelige domfældelser er straffene blevet suspenderet.

Dette bekræftes af en undersøgelse foretaget af en fælles arbejdsgruppe om individualisering af korrupsionssager, som blev forelagt i juni 2009⁶. Som en første

⁵ Mellem 1. juli og 31. oktober stillede antikorrupsionsdirektoratet 122 personer for retten i 45 sager, der omfattede en tidligere premierminister og nuværende parlamentsmedlem, en tidligere rådgiver for en premierminister og tidligere parlamentsmedlem, en parlamentarisk ekspert og tidligere parlamentsmedlem, en tidligere formand for det nationale kontor for forebyggelse og bekæmpelse af pengevidvaskning, fire borgmestere, en viceborgmester, en vicepræfekt, to direktører for offentlige agenturer og fem direktører for nationale selskaber.

⁶ I den fælles arbejdsgruppe deltog repræsentanter for det øverste retsråd, det nationale antikorrupsionsdirektorat, højesteret, kontoret for ministeriet for offentlige anliggender og justitsministeriet.

opfølgning af undersøgelsen har højesteret udarbejdet et forslag til en håndbog for domstolene. Det er endnu for tidligt at sige, om denne håndbog kan være nyttig i praksis. Det er af jurister blevet foreslået, at den endelige version af håndbogen, som højesteret vil forelægge efter en høringsprocedure, skal være meget præcis og for eksempel indeholde eksempler eller sager, som kan hjælpe dommerne ved domsafsigelsen. Den endelige version af håndbogen må også tage fat om såvel manglende konsekvens som lemfældighed inden for retspraksis vedrørende korruption, som det fremgår af den fælles arbejdsgruppes undersøgelse. Det bør nøje kontrolleres, at der sker en opfølgning af alle ni henstillinger i undersøgelsen.

Hvad angår varigheden af domsforhandlinger, er de fortsat meget langsomme i højtprofilerede sager. I alle sager, hvor de tiltalte var højtstående personer, er der mindst én gang nedlagt påstande om forfatningsstridighed. Selv om forfatningsdomstolen hidtil har afvist praktisk talt alle sådanne påstande, er mange sager blevet forsinket i over seks måneder, fordi domsafsigelsen bliver suspenderet, indtil beslutningen om eventuel forfatningsstridighed foreligger. To alternative lovforslag, som skal begrænse den suspensive karakter af påstande om forfatningsstridighed, har været til behandling i parlamentet siden september 2009.

Siden midten af 2009 har parlamentet tilladt, at der blev indledt kriminal efterforskning på anklagemyndighedens anmodning i et tilfælde, hvor der var involveret en tidligere minister, som er parlamentsmedlem.

Definitionen af anvendelsesområdet for offentlige midler i en sag på højt plan om angiveligt embedsmisbrug og overtrædelse af loven om offentlige indkøb i et statsejet selskab giver anledning til bekymring med hensyn til, om der vil ske en retlig opfølgning af påstået korruption på højt niveau i en række lignende sager, som er ved at blive efterforsket, eller som er blevet bragt for retten⁷.

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

Siden midten af 2009 har Rumænien taget visse skridt for at styrke mekanismen for samarbejde og kontrol i den nationale strategi til bekæmpelse af korruption som svar på henstillingerne fra Kommissionen. Tilsynsudvalget har haft flere møder, og der er oprettet en ny teknisk arbejdsgruppe, hvori der deltager repræsentanter for de afdelinger, der står for implementeringen, og for lokale offentlige myndigheder. Der er nogle kommuner og rådhus, der har meldt sig som frivillige i pilotforsøg med bekæmpelse af korruption i deres lokalområde. Det er også planen, at strategien til bekæmpelse af korruption skal udvides til at omfatte andre sårbare sektorer, som ikke er dækket for øjeblikket, for eksempel arbejdstilsynet, som hører ind under arbejdsministeriet.

De lokale strategier til bekæmpelse af korruption, som lokale anklagemyndigheder har udarbejdet, ser ud til at give resultater, idet der er sket en stigning i antallet af

⁷

Sagen drejede sig om angiveligt embedsmisbrug omfattende et anslået beløb på 3 mio. EUR. De tiltalte, som blandt andet omfattede et nuværende parlamentsmedlem, blev endelig frifundet af højesteret den 28. september 2009 efter tidligere at være blevet frifundet den 19. februar 2009.

anklageskrifter og efterforskninger indledt ex-officio⁸. For første gang er der i budgettet for ministeriet for offentlige anliggender en konto til oprettelse af en særlig fond til gennemførelse af politiundersøgelser af lokale anklagemyndigheder. Der er meldt om vellykkede tilfælde af samarbejde mellem anklagemyndighed og antikorrupsionsgeneraldirektoratet i forvaltnings- og indenrigsministeriet.

Med henblik på forebyggelse har antikorrupsionsgeneraldirektoratet udviklet en ny metode til identifikation af korrupsionsrisici og sårbarhed inden for forvaltnings- og indenrigsministeriet, som det er begyndt at bruge, og det fortsætter med oplysningskampagner rettet mod borgerne for at få dem til ikke at betale bestikkelse. Forvaltnings- og indenrigsministeriet vil benytte og udbygge det nationale integritetscenters rolle og sikre, at der er midler hertil i de næste to år, så centret kan styrke sit netværk af aktionsgrupper mod korrupsion og gøre centrets uddannelse mere intensiv.

Det går fremad med arbejdet i det nationale agentur for offentligt ansatte, som går ud på at revidere og styrke de etiske rådgiveres rolle inden for offentlige institutioner, og det forventes, at der kan forelægges et lovforslag for parlamentet inden længe.

⁸ Ifølge statistikkerne har der været 173 anklageskrifter omfattende 273 tiltalte i 2009 sammenlignet med 81 anklageskrifter omfattende 180 tiltalte i 2008.