

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, 18.2.2011
KOM(2011) 80 endelig

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

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

INTERIMSRAPPORT FRA EUROPA-KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

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

1. INDLEDNING

Ved Rumæniens tiltrædelse af EU den 1. januar 2007 blev der oprettet en *mekanisme for samarbejde og kontrol* (i det følgende benævnt "*MSK*")¹ for at bistå Rumænien med at afhjælpe visse mangler med hensyn til retsreform og bekæmpelsen af korruption og for at føre tilsyn med fremskridt på disse områder på basis af periodiske rapporter.

Denne rapport er en interimrapport og dermed en teknisk opdatering af den væsentligste udvikling, som har fundet sted i Rumænien i de seneste seks måneder inden for rammerne af MSK. Den fokuserer på Rumæniens opfølgning af Kommissionens henstillinger, men indeholder ikke nogen komplet vurdering af de fremskridt, der er gjort. Opdateringen vedrører kun foranstaltninger, som enten er afsluttet eller ventes afsluttet inden længe.

Den seneste fremskridtsrapport, som Kommissionen vedtog den 20. juli 2010, og henstillingerne heri er fortsat referencegrundlaget for vurdering af, hvilke fremskridt der er gjort i forhold til de fastlagte benchmarks, og for bestemmelse af de udfordringer, der stadig er tilbage. Kommissionen vil foretage sin næste vurdering i sommeren 2011.

2. RETSREFORM OG BEKÆMPELSE AF KORRUPTION: UDVIKLINGEN I KORTE TRÆK

Siden Kommissionens seneste rapport har Rumænien taget en række vigtige skridt til at få retssystemet til at fungere hurtigere. Rumænien vedtog og gennemførte således "den lille reformlov" (en procedurelov, der skal fremskynde sagsbehandlingen) og ændrede loven om forfatningsdomstolen, således som Kommissionen havde anbefalet. Rumænien fortsatte også sine forberedelser til gennemførelsen af det nye retsgrundlag inden for civil- og strafferetten med iværksættelse af en konsekvensanalyse af de nye love og vedtagelse af nye gennemførelsesbestemmelser. I samme periode udarbejdede Rumænien desuden forslag til nedlæggelse af overflødige domstole og anklagemyndigheder og omfordeling af deres personale samt forslag, der skulle styrke ansættelsen af dommere og deres grunduddannelse.

I de seneste seks måneder har det nationale antikorrupsionsdirektorat (DNA) fortsat opnået overbevisende resultater med undersøgelserne af korruption på højt niveau. I denne periode kunne der konstateres en stigning i antallet af appellable domme, og

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).

endelige, præventive domme, og der blev iværksat en uafhængig konsekvensanalyse af de to seneste strategier til bekæmpelse af korruption. Siden Kommissionens seneste vurdering er domstolenes behandling af vigtige sager om korruption på højt niveau dog ikke kommet meget videre.

Som følge af Kommissionens henstillinger forbedrede Rumænien lovgivningen for at sikre, at det nationale integritetsagentur (ANI) kunne fungere. Mens myndighederne i samme periode fortsatte med at forbedre lovgivningen og retssystemets funktionsmåde, vedtog parlamentet dog betydelige budgetnedskæringer for ANI som led i en generel finanspolitisk stramning. Parlamentet forhindrede også, at der blev foretaget undersøgelser af korruptionsbeskyldninger mod en tidligere minister. Valget til det øverste retsråd blev overskygget af retlige udfordringer og førte til, at forfatningsdomstolen annullerede valget af fire af dets medlemmer.

3. FREMTIDSPERSPEKTIVER

Siden Kommissionens seneste vurdering har Rumænien reageret konstruktivt på Kommissionens henstillinger.

For at konsolidere det dynamiske reformarbejde bør Rumænien fokusere på en grundig forberedelse af gennemførelsen af de nye love og bør også iværksætte en omfattende undersøgelse af, hvordan retssystemet fungerer, for at støtte gennemførelsen af de yderligere strukturtilpasninger og investeringer, der er nødvendige af hensyn til en hurtig, pålidelig og konsekvent retsproces. Indsættelsen af det nye øverste retsråd er en vigtig lejlighed til et nært og konstruktivt samarbejde mellem de forskellige politiske og retlige parter på dette område.

Indtil Kommissionens næste vurdering i sommeren 2011 bør Rumænien især koncentrere sig om at iværksætte en uafhængig undersøgelse af retssystemet, at gennemføre en reform af disciplinærsystemet for dommere og at træffe foranstaltninger, der skal fremskynde retssager om korruption på højt niveau og styrke korruptionsbekæmpelsen generelt.

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

4. OPDATERING AF SITUATIONEN

Reform af retsvæsenet

Siden Kommissionens seneste vurdering har Rumænien vedtaget "*den lille reformlov*" for at fremskynde domstolsprocedurerne og gennemførelsen af en række reformer, der indgår i de nye love. Den lille reformlov indfører opportunitetsprincippet, som giver anklagemyndigheden større muligheder for ikke at forfølge sager, f.eks. når det foreliggende bevismateriale ikke gør det berettiget at foretage yderligere undersøgelser. Den giver også anklagemyndigheden mulighed for at overtage politirapporter i en række mindre sager. Den forenkler retsprocedurerne og giver mulighed for tilståelse og reducerer dermed retssagens varighed. Den lille reformlov forenkler også appelproceduren i retlig henseende, og det forventes at blive det vigtigste middel, hvormed der kan skabes retlig ensartethed.

I de seneste seks måneder har Rumænien truffet en række strukturforanstaltninger for at afhjælpe *retssystemets presserende mangel på kapacitet*. Der vil være behov for yderligere foranstaltninger for at sikre en omfordeling af ressourcerne, så snart konsekvensanalysen af de nye love foreligger. Siden Kommissionens seneste rapport har Rumænien afsluttet udarbejdelsen af et forslag om at nedlægge 24 domstole og dertil knyttede anklagemyndigheder, som enten ikke fungerede eller havde en utilstrækkelig arbejdsbyrde². Desuden udarbejdede Rumænien forslag til styrkelse af dommernes ansættelse og uddannelse. Det nationale retsinstituts kapacitet er endnu ikke blevet udvidet i overensstemmelse med dommerstandens ressourcebehov, og dets budget for 2011 er blevet skåret ned (som en del af den nødvendige nationale finanspolitiske konsolidering). Forslag om at overføre en række administrative opgaver fra dommerne til hjælpepersonale og om at indføre retsadministratorer er endnu ikke vedtaget.

Rumænien har påbegyndt forberedelserne til en *undersøgelse af, hvordan retssystemet fungerer*, således som Kommissionen har anbefalet, men undersøgelsen er endnu ikke blevet indledt. En uafhængig vurdering af, hvordan retssystemet fungerer, vil gøre det nemmere at påvise, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at effektivisere systemet. En nyere rapport om det rumænske retssystems svagheder, som er udarbejdet af en gruppe dommere, advokater, juridiske eksperter og repræsentanter for civilsamfundet, er et nyttigt bidrag til dette arbejde.

Siden Kommissionens seneste rapport har Rumænien taget skridt til at følge Kommissionens henstillinger vedrørende *disciplinærsystemet* for dommere. Det øverste retsråd har udarbejdet forslag til en klassificering af disciplinære forseelsers grovhed, udvidelse af strafferammen og indførelse af en skala med passende straffe. Gennemførelsen af disse forslag forudsætter, at der indføres en lovgivning derom. Desuden er der foretaget en række evalueringer af retsinspektionen og retsinspektørerne, og der vil fremover blive foretaget løbende evalueringer på dette område³.

Hvad angår *valget til det øverste retsråd*, er lovligheden af en række rådsmedlemmers mandater blevet bestredt, og sagerne er indbragt for retten, hvor de endnu verserer. Forfatningsdomstolens afgørelse i januar, hvorved den erklærede valget af visse medlemmer ugyldigt, skaber mulighed for at sikre det nye råds troværdighed. Det er vigtigt at sikre, at rådet kan fungere, indtil der er foretaget nyvalg til de ledige mandater.

En henstilling fra Kommissionen om at sikre, at *domstolenes samlede retspraksis offentliggøres på en brugervenlig database, som er let at søge på*, er endnu ikke efterkommet fuldt ud. Flere afgørelser er blevet offentliggjort på onlineportalen, Jurindex, men for øjeblikket omfatter samlingen kun appelafgørelser (og en enkelt distriktsdomstols afgørelser) for 2008, 2009 og de første to måneder af 2010.

² Det antal domstole, der foreslås nedlagt, repræsenterer en stigning på ni i forhold til det antal, der var planlagt sidste sommer, men er betydeligt lavere end det antal, der oprindeligt blev foreslået af eksterne eksperter i 2005. Forslaget vil frigøre 50 dommerstillinger (hvoraf 38 er besat for øjeblikket) og 47 stillinger som anklagere (hvoraf 38 er besat for øjeblikket) til besættelse på ny.

³ Undersøgelserne omfatter: en aktivitetsrapport, som retsinspektionens ledelse har udarbejdet, og som omfatter første halvår 2010, en evalueringsrapport for hver enkelt inspektør og en revisionsrapport, som det øverste retsråds revisionsafdeling har udarbejdet om retsinspektionens ledelse.

Rumæniens største udfordring med hensyn til retsreformen vil i de kommende måneder være *de fire nye loves vellykkede ikrafttræden*. Lovene indfører et helt nyt retsgrundlag og en helt ny retspleje i civil- og strafferetten og udgør en betydelig udfordring i betragtning af retsprocessens nuværende mangler med hensyn til kapacitet og konsekvens. Rumænien har taget et vigtigt skridt med iværksættelsen af en konsekvensanalyse⁴ af de nye love med henblik på at vurdere de personalemæssige følger og de nødvendige lovgivnings- og strukturtilpasninger. Arbejdet med gennemførelseslovgivningen har gjort fremskridt: udkast til gennemførelseslove til civil- og straffeloven er forelagt parlamentet⁵, mens gennemførelseslovene til retsplejelovene er under udarbejdelse. Så snart de rumænske myndigheder modtager den endelige konsekvensanalyse, er det nødvendigt at udarbejde en omfattende gennemførelsesplan og at tilbyde undervisning for at sikre en gnidningsløs og effektiv gennemførelse.

Bekæmpelse af korruption

Siden Kommissionens seneste rapport har DNA fortsat opnået gode resultater med undersøgelserne af korruption på højt niveau og har anlagt sag mod et stort antal lovovertrædere, herunder et medlem af Europa-Parlamentet, tre tidligere ministre, to tidligere statssekretærer og en række dommere⁶. I samme periode stemte Parlamentet imod ransagning af en pc som led i en igangværende undersøgelse af korruptionsbeskyldninger mod en tidligere minister. Anklagemyndigheden må derfor benytte alle andre tilgængelige bevismidler i denne sag. I en anden sag om korruptionsbeskyldninger mod den samme person stemte parlamentet imod, at en undersøgelse blev tilladt. I forbindelse med en igangværende undersøgelse af korruptionsbeskyldninger mod et parlamentsmedlem godkendte parlamentet ikke anklagemyndighedens anmodning om varetægtsfængsling.

Oplysninger om *domstolsafgørelser om korruption på højt niveau* i de tre første kvartaler 2010 viser en stigning i domfældelser og fængselsstraffe. Dette kan være tegn på mere præventive domme, hvis tendensen bekræftes over en længere periode. Et forslag fra Rumæniens højesteret om at føre tilsyn med retspraksis i sager om korruption på højt niveau viser, at den sætter mere aktivt ind på at fremme en ensartet retspraksis på dette område. Rumæniens højesteret har dog ikke fulgt det initiativ, som dommere ved appeldomstolen i Bukarest har taget med offentliggørelsen af udførlige retningslinjer for domfældelse, herunder domfældelse i sager om korruption.

Rumænien har med vedtagelse af *ændringer til loven om forfatningsdomstolen* fjernet en vigtig årsag til forsinkelser i retssager om korruption på højt niveau. Disse ændringer, der følger Kommissionens henstillinger, betyder, at retssager ikke kan udsættes, når der rejses påstand om undtagelse på grund af forfatningsstridighed.

⁴ Konsulenterne indledte arbejdet med en foreløbig rapport, der blev godkendt i december 2010. Den endelige rapport om konsekvensanalysen forventes i april 2011.

⁵ Gennemførelsesloven til civilloven blev godkendt af senatet den 8. december og behandles for øjeblikket i deputeretkammeret. Gennemførelsesloven til straffeloven behandles for øjeblikket i senatet.

⁶ Den 2. november rejste DNA tiltale mod en tidligere forsvarsminister, en tidligere statssekretær i forsvarsministeriet og et nuværende medlem af Europa-Parlamentet. Den 15. december rejste DNA tiltale mod en tidligere justitsminister (nu medlem af parlamentet), mod en tidligere kommunikationsminister og mod fire andre personer. Tretten dommere var blevet stillet for retten i de tre første kvartaler 2010 mod tre i 2009, og heraf var elleve blevet stillet for retten siden maj, herunder en højesteretsdommer og en chefanklager i anklagemyndigheden ved en appelret.

Man har allerede konstateret de første positive virkninger i nogle konkrete sager. Den lille reformlov har også til formål - især gennem forenklingen af retsprocedurerne - at bidrage til at hindre udsættelsen af straffesager, når der rejses påstand om ulovlighed, og at nedbringe højesterets arbejdsbyrde.

Der er endnu ikke foretaget en omfattende analyse af specifikke forsinkelser i sager om korruption på højt niveau, således som Kommissionen har anbefalet. En række institutioner, herunder højesteret, retsinspektionen, DNA og justitsministeriet har i forskelligt omfang fremsat deres synspunkter om dette spørgsmål. Disse initiativer er et nyttigt grundlag for overvejelserne af de fremtidige løsninger.

Rumænien reagerede hurtigt på Kommissionens henstilling ved at vedtage en ændret lov om ANI (*det nationale integritetsagentur*)⁷. Den nye lov blev vedtaget under en særlig parlamentssamling, som den rumænske præsident havde indkaldt til. Den nye lov imødekommer Kommissionens vigtigste betænkeligheder, navnlig ved at genindføre muligheden for at konfiskere uberettigede aktiver. Den reviderede lov indfører en række nye bestemmelser, som skal effektivisere retsgrundlaget⁸. Ved hjælp af en ny resultatliste skal det påvises, om det nye retsgrundlag er effektivt.

I december foretog parlamentet en betydelig nedskæring af ANI's budget for 2011 som led i den generelle finanspolitiske stramning. Budgetnedskæringen kan forhindre offentliggørelse af erklæringer om aktiver og interesser. Dette vil være en væsentlig ulempe for aktivernes gennemsigtighed og for, at ANI's kontrol, som delvis beror på offentlige tilkendegivelser, kan være effektiv.

DNA's anklagemyndighed gennemførte strafferetlige undersøgelser af grænsepolitiet og toldvæsenet, hvilket førte til en storstilet indsats mod korruption ved grænserne i februar og medførte mange arrestationer. Det er meget vigtigt, at de ledige stillinger besættes, mens den egentlige retslige opfølgning finder sted.

Antallet af *undersøgelser og sager, hvor der på lokalt plan er rejst tiltale for småkorruption og korruption på mellemniveau*, er fortsat steget siden Kommissionen seneste rapport⁹. De fleste af sagerne skyldes fortsat samarbejdet med indenrigsministeriets generaldirektorat for korruptionsbekæmpelse (DGA). Der er angiveligt også planlagt foranstaltninger til styrkelse af samarbejdet mellem anklagemyndigheden og det rumænske politis afdeling for efterforskning af svig.

I de seneste seks måneder har Rumænien iværksat en uafhængig *evaluering af Rumæniens nationale korruptionsbekæmpelsesstrategi* som opfølgning af en af Kommissionens henstillinger på dette område. En intern evaluering af de foreløbige resultater af den tidligere gennemførte strategi bekræftede en anden af Kommissionens henstillinger om behovet for at styrke den generelle politik for

⁷ Den nye lov, der blev vedtaget af parlamentet den 24. august og kundgjort af præsidenten den 31. august, trådte i kraft den 6. september.

⁸ Et eksempel herpå er indførelse af et krav om, at indehavere af offentlige embeder skal give oplysninger om kontrakter, som finansieres ved hjælp af statsmidler og lokale og eksterne midler, og som de direkte eller indirekte nyder godt af. ANI mener, at dette vil bidrage til at bringe interessekonflikter frem i lyset.

⁹ I de første ni måneder af 2010 rejste de lokale anklagemyndigheder tiltale mod 406 personer for korruption, mod 193 i den tilsvarende periode i 2009 og 115 i den tilsvarende periode i 2008.

korruptionsbekæmpelse gennem koordinering på højt niveau¹⁰. Der er hidtil ikke taget konkrete skridt i denne retning. Der er fortsat truffet forskellige foranstaltninger til bekæmpelse af korruption i de seneste seks måneder¹¹.

Rumænien udarbejdede en række ændringer af lovgivningen om *offentlige indkøb* som følge af Kommissionens henstillinger på dette område. Som anført i Kommissionens seneste rapport indførte Rumænien nye bestemmelser, hvormed interessekonflikt defineres bredere i lovgivningen om offentlige indkøb¹². Disse bestemmelser dækker tilfælde, hvor personer med ledende stillinger i et tilbudsgivende selskab har familiemæssige eller kommercielle forbindelser med personer, som har beslutningsbeføjelser inden for den udbydende myndighed. En række yderligere ændringer, som skal forenkle den administrative klageadgang og retsmidlerne, tager sigte på at fremskynde udbudsprocedurene¹³. Aftaler om offentlige indkøb kan nu indgås, efter at det administrative klageorgan har afvist klager, selv om klagen er indanket for en retsinstant. Den rumænske myndighed, der regulerer og fører tilsyn med offentlige indkøb (ANRMAP), har planer om at indgå protokoller om administrativt samarbejde for at få adgang til databaser, der giver mulighed for at påvise interessekonflikter. Disse bestemmelsers konkrete virkninger er endnu ikke påvist i praksis.

¹⁰ Undersøgelsen påviste desuden mangel på en national og ensartet fremgangsmåde til at forebygge og bekæmpe korruption, utilstrækkelige kontrol- og indberetningsordninger og mangel på effektindikatorer, hvilket forhindrer en evaluering af strategien.

¹¹ Foranstaltningerne omfatter: fortsat arbejde med at gennemføre en ny metode til påvisning af korruptionsrisici og svagheder i indenrigsministeriet; yderligere forslag på grundlag af debatter om korruptionsbekæmpelse under det nationale integritetscenter; konferencer til fremme af den bedste praksis inden for den offentlige administration tilrettelagt af det nationale agentur for offentligt ansatte; og forslag om styrkelse af ordninger for forebyggelse og bekæmpelse af korruption i forbindelse med offentlige indkøb inden for sundhedssektoren.

¹² Disse bestemmelser blev indført ved regeringens hastebekendtgørelse 76/2010, der blev godkendt ved lov 278/2010.

¹³ Disse bestemmelser er også indført i lov 278/2010.