



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 8.2.2012
COM(2012) 56 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

INTERIMSRAPPORT

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

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

INTERIMSRAPPORT

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

1. INDLEDNING

Denne rapport er en interimrapport, der er udarbejdet som led i mekanismen for samarbejde og kontrol (i det følgende benævnt "MSK")¹, og som indeholder ajourførte tekniske oplysninger om den væsentlige udvikling, der har fundet sted i Rumænien i de sidste seks måneder siden Kommissionens seneste rapport i juli 2011. Rapporten fokuserer på de foranstaltninger, der er blevet gennemført eller vil blive gennemført inden længe, men angiver også, hvilke foranstaltninger der endnu ikke er iværksat.

Henstillingerne i den seneste fremskridtsrapport, som Kommissionen vedtog den 20. juli 2011, udgør referencegrundlaget for vurderingen af de fremskridt, der er gjort i forhold til de fastlagte benchmarks, og for påvisning af de endnu uløste problemer. I sommeren 2012 vil Kommissionen inden for rammerne af MSK foretage en samlet vurdering af de fremskridt, der er sket i Rumænien siden landets tiltrædelse af EU.

2. REFORM AF RETSVÆSENET OG BEKÆMPELSE AF KORRUPTION: UDVIKLINGEN I KORTE TRÆK PÅ BAGGRUND AF KOMMISSIONENS HENSTILLINGER

Der er konstateret udvikling på en række områder, hvor Rumænien har fulgt Kommissionens henstillinger. Den nye civillov trådte i kraft uden problemer i oktober 2011, og ifølge planen skal den civile retsplejelov træde i kraft i juni 2012. Som reaktion på Kommissionens henstilling vedrørende risikoen for, at en række sager om korruption på højt niveau nærmer sig forældelsesfristen, har Højesteret fremskyndet retssagerne om korruption på højt niveau. Dette kan få virkninger på længere sigt i den forstand, at retsprocedurene rationaliseres, og at der ikke sker forsinkelser i de endelige domstolsafgørelser. Der er konstateret fremskridt med hensyn til Parlamentets behandling af lovgivningsforslag om udvidet konfiskation. Det nationale direktorat for bekæmpelse af korruption (DNA) og det nationale integritetsagentur (ANI) har fortsat beskæftiget sig med en række vigtige sager, herunder sager vedrørende et betydeligt antal højtstående politikere og embedsmænd. De nye love om en reform af udnævnelserne til Rumæniens Højesteret og dommernes disciplinære ansvar fastlægger klarere og strengere rammer. Der er udarbejdet en omfattende national strategi for bekæmpelse af korruption.

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).

Udviklingen i Rumænien i de seneste måneder viser også, at der bør gøres en øget indsats på en række områder i overensstemmelse med Kommissionens henstillinger. Forberedelserne til gennemførelsen af straffeloven og strafferetsplejeloven bør fortsætte, bl.a. med hensyn til målrettet ansættelse og afbalancering af de ressourcer, der tildeles domstolene, ligesom disse foranstaltninger bør indarbejdes i en klar og omfattende gennemførelsesplan. Spørgsmålet om, hvorvidt retsvæsenet er i stand til at løse problemerne vedrørende dommernes integritet og ansvarlighed på tilfredstillende måde, er fortsat en kilde til bekymring for offentligheden. Afgørelser i vigtige sager bør i højere grad bidrage til effektivt at forebygge korruption på højt niveau. Den positive modtagelse, som forslaget til den nye nationale strategi for bekæmpelse af korruption har fået, bør bakkes op af en klar støtte fra alle institutioners side, for at denne strategi kan blive så effektiv som mulig. Der er behov for øgede bestræbelser på at opnå mere overbevisende resultater med hensyn til inddrivelse af udbyttet af strafbare handlinger.

Det er derfor nødvendigt at fortsætte bestræbelserne på at opnå overbevisende resultater på dette område i de kommende måneder med henblik på den samlede vurdering, som Kommissionen vil foretage i sommeren 2012 af de fremskridt, som Rumænien har gjort inden for rammerne af MSK siden tiltrædelsen af EU. Kommissionen vil fortsat støtte Rumænien i disse bestræbelser.

3. OPDATERING AF SITUATIONEN

Reform af retsvæsenet

Med henblik på fortsættelsen af reformen af retsvæsenet henstillede Kommissionen bl.a. til Rumænien at vedtage en gennemførelsesplan for den civile retsplejelov, straffeloven og strafferetsplejeloven, at afsætte tilstrækkelige ressourcer til den nødvendige omlægning af retsvæsenet, at forbedre uddannelse og ansættelse, at styrke Det Nationale Retsinstitut og at skabe rammer for samarbejde med retssystemet og civilsamfundet om at føre tilsyn med de fremskridt, der gøres med hensyn til reformen af retsvæsenet.

Den nye civillov trådte i kraft uden problemer den 1. oktober og blev ledsaget af en række forskellige uddannelses- og oplysningsinitiativer. På grundlag af konsekvensanalyserne, der blev afsluttet i november 2011, er det for nylig blevet oplyst, at den civile retsplejelov vil træde i kraft i juni 2012. De øvrige love vil træde i kraft i marts 2013, hvilket giver tid til at ansætte et stort antal dommere og justitssekretærer og omstrukturere retssystemet. Der er i de seneste måneder truffet foranstaltninger vedrørende gennemførelsesbestemmelserne til den civile retsplejelov, straffeloven og strafferetsplejeloven, og konsekvensanalyserne for alle lovene blev afsluttet i november. De seneste meddelelser om gennemførelsen bør nu følges op af vedtagelse af gennemførelsesbestemmelser og afslutning af en omfattende gennemførelsesplan med deltagelse af alle berørte parter i parlamentet, regeringen, retsvæsenet og civilsamfundet, herunder de nødvendige forberedende foranstaltninger, såsom prioritering af ansættelser, omstrukturering af retssystemet og uddannelse.

Siden Kommissionens seneste rapport har Rumænien iværksat et projekt for udvikling af optimale standarder for domstolenes arbejdsbyrde, og de første

resultater heraf forventes til sommer. En funktionel analyse af retssystemet vil blive iværksat om kort tid og afsluttet inden udgangen af 2012. Nogle ledige stillinger er blevet omfordelt af Det Øverste Retsråd, men der er dog stadig en betydelig uligevægt mellem de forskellige domstoles og anklagemyndigheders arbejdsbyrde.

Et forslag om harmonisering af adgangsprøver og styrkelse af grunduddannelsen for dommere ligger til godkendelse i Det Øverste Retsråd. Der er også stillet forslag om at tildele Det Nationale Retsinstitut yderligere stillinger og forbedre uddannelsesfaciliteterne. Der er skaffet finansiering til ansættelse af yderligere 15 lærere på instituttet.

Med henblik på forbedring af retsvæsenets ansvarlighed henstillede Kommissionen bl.a. til Rumænien at påvise, at der var truffet gennemsigtige og objektive forvaltningsbeslutninger, at fortsætte reformen af Retsinspektionen og at sikre offentliggørelse af al retspraksis i elektronisk form samt rettidig offentliggørelse af domstolsafgørelsernes præmisser.

Siden Kommissionens seneste rapport har Rumænien vedtaget lovgivning, som skal styrke dommernes disciplinære ansvar. Denne lovgivning ændrer ordningen for disciplinærovertrædelser, skærper sanktionerne og styrker Retsinspektionens uafhængighed. Den udelukker også muligheden for, at dommerne kan undgå disciplinære sanktioner ved at lade sig pensionere under en disciplinærsag. I november vedtog Det Øverste Retsråd en strategi og en handlingsplan for forbedring af dommernes integritet. Nogle strafferetlige undersøgelser for nylig, der involverede højtstående dommere, har dog sået tvivl i offentligheden om Det Øverste Retsråds vilje og evne til at sikre dommernes integritet og ansvarlighed. I en vigtig sag om mistanke om korrupsion på højt niveau fjernede retsmyndighederne ikke den pågældende dommer fra en ledende stilling. Der blev indledt disciplinærundersøgelser i denne sag, men de blev senere indstillet med den begrundelse, at der var en strafferetlig undersøgelse i gang. Denne sag afslørede klare mangler i beslutningsorganernes evne til at gribe ind i en situation, hvor der er alvorlige risici for dommerstandens renommé. Der er ikke gjort meget for at følge Kommissionens henstillinger om effektivisering af Retsinspektionen.

Udnævnelser til en række stillinger ved Højesteret i august blev kritiseret på grund af manglende gennemsigtighed og objektivitet. I december vedtog Rumænien dog en ny lov, som regeringen havde genindført for at reformere udnævnelsen til stillinger ved Højesteret. Loven indfører væsentlige forbedringer i udnævnelsesprocedurerne og kan bidrage betydeligt til refomen af Højesteret. Virkningerne af denne lov vil afhænge af de kompetente institutioners vilje til at sikre, at den anvendes. Den bør følges op af en hurtig besættelse af de ledige stillinger, især i den strafferetlige afdeling, gennem en gennemsigtig og meritbaseret ansættelsesproces. En yderligere reorganisering af Højesteret ville bidrage til at styrke dens evne til effektivt at anvende proceduren vedrørende præjudicielle afgørelser, som ved de to nye love vil blive indført som et nøgleinstrument til at skabe større retlig ensartethed.

Der foretages stadig ingen samlet og ajourført offentliggørelse af domstolsafgørelsernes præmisser. Det bør generelt sikres, at de lovbestemte frister for offentliggørelse af domstolsafgørelsernes præmisser overholdes, især fordi der i forbindelse med visse sager om korrupsion på højt niveau er risiko for, at en

forsinkelse på dette område kan medføre forsinkelse i appelmulighederne og dermed overskridelse af forældelsesfristen.

Bekæmpelse af korruption

Med henblik på en effektivisering af retsforfølgningen af korruption på højt niveau henstillede Kommissionen navnlig til Rumænien at forbedre sagsbehandlingen og retsprocedurerne i forbindelse med sager om korruption på højt niveau og at sikre, at domstolens retsmidler på dette område får mere afskrækkende og ensartede virkninger. Kommissionen henstillede også til Rumænien at fortsætte reformen af Højesteret, så der kunne påvises bedre resultater inden for bekæmpelse af svig i forbindelse med offentlige indkøb og indføres procedureregler for ophævelse af parlamentarisk immunitet.

Siden Kommissionens sidste rapport har Højesteret truffet en række ledelses- og forvaltningsmæssige foranstaltninger for at fremskynde behandlingen af sager om korruption på højt niveau, især dem, der risikerede at blive forældede. Disse foranstaltninger omfattede bl.a. prioritering af sager, der nærmer sig forældelsesfristen, og midlertidig anvendelse af ledige retssale ved andre domstole, for at der kunne holdes flere retsmøder. Højesteret fik i november 2011 stillet en ekstra bygning til rådighed. Disse foranstaltninger fremskyndede behandlingen af en række sager ved Højesteret og medførte også en forøgelse af antallet af domme. I 2011 blev 15 sager afgjort i første instans ved Højesterets straffeafdeling, mod to sager i 2010. Højesteret traf endelige afgørelser i ni sager om korruption på højt niveau.

Højesteret offentliggjorde retningslinjer for strafudmålingen ved visse former for korruption på grundlag af en analyse af endelige domstolsafgørelser. Praktiserende jurister finder disse retningslinjer nyttige. Retningslinjerne kan udvides, formidles i større udstrækning og indarbejdes i uddannelsesprogrammer, idet der dog skal føres kontrol med deres anvendelse. En analyse af domstolsafgørelser i sager om korruption på højt niveau viser, at straffen ofte ligger tæt på det lovbestemte minimum, og at den i over 60 % af sagerne gøres betinget.

DNA fortsatte med at fungere som en effektiv anklagemyndighed i sager om korruption på højt niveau. I 2011 skete der en stigning i antallet af anklageskrifter, afgørelser og domfældelser. Denne stigning var især markant i forbindelse med endelige domstolsafgørelser på grund af den hurtigere behandling af sager i Højesteret: Der blev i 2011 truffet 158 endelige domstolsafgørelser i sager, som DNA havde indbragt, mod 85 i 2010. Disse sager omfattede fortsat et betydeligt antal højtstående politikere og embedsmænd. Generaldirektoratet for korruptionsbekæmpelse under indenrigs- og forvaltningsministeriet har taget skridt til at styrke sit arbejde vedrørende korruptionsbekæmpelse.

Siden juli sidste år er der afsagt 5 domme i første instans i sager mod 13 sagsøgte inden for offentlige indkøb, og der er afsagt 5 endelige domme og 4 ikke-endelige domme i sager vedrørende EU's finansielle interesser. Da offentlige indkøb har stor betydning i den rumænske økonomi, og er der behov for en særlig indsats for at sikre, at retssager på dette område behandles hurtigt og effektivt. For at sikre effektive retsprocedurer er det fortsat nødvendigt at forbedre dommernes kompetence på det finansielle og regnskabsmæssige område og sikre, at der er flere kvalificerede

eksterne eksperter til rådighed. En proaktiv indsats for at udvikle en ensartet retspraksis i forbindelse med retssager om offentlige indkøb ville også bidrage til at sikre en tilfredsstillende domstolsbehandling af disse sager.

For at rette op på svaghederne i domstolenes praksis i sager om korruption på højt niveau har Det Nationale Retsinstitut og Højesteret med støtte fra DNA tilrettelagt en række seminarer, møder og uddannelsesforløb. Disse foranstaltninger kunne med fordel anvendes mere systematisk og konsolideres i en omfattende handlingsplan, så der opnås generelle forbedringer i domstolenes praksis i sager om korruption på højt niveau. Der kunne især fokuseres på forbedring af standarderne for godkendelse og finansiering af ekspertudtalelser i retssager og for begrundelserne for udsættelse af retsmøder.

Rumænien har udarbejdet en komparativ analyse af andre medlemsstaters praksis med hensyn til proceduren for ophævelse af parlamentmedlemmers immunitet og medtog spørgsmålet i udkastet til den nye nationale strategi for bekæmpelse af korruption. Det er nu op til Parlamentet, som er den myndighed, der har kompetence til at vedtage nye regler, at gå videre på dette område.

Men henblik på en mere effektiv gennemførelse af integritetspolitikken henstillede Kommissionen til Rumænien at opvise resultater, når det gælder iværksættelse af sanktioner som opfølgning af ANI's afgørelser, at forbedre og ensrette formueundersøgelseskommissionernes praksis og at forbedre ANI's undersøgelsesmuligheder og dets samarbejde med andre institutioner.

Siden Kommissionen sidste rapport har ANI fået en væsentlig budgetforhøjelse og modtaget betydelige EU-midler til forbedring af sit informationssystem og sine informationsprocedurer. ANI indgik en række samarbejdsaftaler med andre institutioner og foretog en første målrettet risikovurdering og en omfattende kontrol af interessekonflikter inden for offentlige indkøb på lokalt og regionalt plan.

ANI har forbedret sine resultater i de seneste måneder. Siden 2010 har ANI i overensstemmelse med sit nye retsgrundlag påvist 18 tilfælde af potentielt uberettigede aktiver på i alt 5,7 mio. EUR, 23 tilfælde af administrative interessekonflikter og 118 tilfælde af hvervsuforenelighed. Den retlige og administrative opfølgning af disse sager har givet et blandet resultat. I de to første sager, som ANI indbragte i henhold til sit gamle retsgrundlag, bekræftede Højesteret i sine endelige afgørelser, at der var tale om uberettigede aktiver, og fastslog, at de skulle konfiskeres. Efter at der var konstateret hvervsuforenelighed i henhold til det gamle retsgrundlag blev en offentligt ansat afskediget, ligesom der blev pålagt sanktioner i to andre tilfælde, og seks andre offentligt ansatte tog deres afsked.

Et væld af andre sager, især sager vedrørende interessekonflikter, verserer fortsat ved retsinstanser. Behandlingen er blevet kompliceret af de formueundersøgelseskommissioner, der i august 2010 blev etableret som mellemlid mellem ANI og domstolene. Der er for øjeblikket ved at blive udarbejdet fælles retningslinjer eller procedureregler, som tager sigte på at effektivisere procedurene og gøre praksis mere ensartet. Der er i de seneste måneder blevet gennemført en række uddannelsesseminarer for at fremme bedste praksis. Domstolene skal i en prøvesag afgøre, om ANI har beføjelser til at appellere kommissionernes afvisningskendelser.

ANI-undersøgelsernes potentielt afskrækkende virkninger begrænses af forsinkelserne og den manglende konsekvens i den retlige og administrative opfølgning af disse undersøgelser. Forsøg på at sætte spørgsmålstegn ved ANI's retlige og institutionelle uafhængighed har også afledt opmærksomheden fra konsolideringen af ANI's resultater. Den forestående udnævnelse af en ny formand for ANI giver mulighed for at understrege ANI's institutionelle stabilitet og integritet.

Med henblik på en forbedring af resultaterne inden for korruptionsbekæmpelsen henstillede Kommissionen til Rumænien at forbedre samordningen på højeste niveau, at udvikle en ny flerårig strategi for bekæmpelse af korruption og at oprette en overvågningsgruppe til dette formål. Kommissionen henstillede også til Rumænien at opvise overbevisende resultater med hensyn til inddrivelse af udbytte af strafbare handlinger og hvidvaskning af penge, at vedtage en ny lov om udvidet konfiskation, at udarbejde regler for forebyggelse af interessekonflikter inden for forvaltning af offentlige midler og at styrke de kompetente myndigheders procedurer og kapacitet med hensyn til offentlige indkøb.

Siden Kommissionens seneste rapport har Rumænien udarbejdet et nyt udkast til en strategi for bekæmpelse af korruption, som er blevet positivt modtaget af eksperter og praktiserende jurister. Strategiens faktiske gennemførelse og virkninger vil afhænge af en bred politisk opbakning. Parlamentets vedtagelse af strategien ville sende et stærkt positivt signal i denne retning. Det kunne forbedre strategiens virkninger yderligere, hvis der indføres en synlig overvågningsmekanisme, og alle dele af regeringen forpligtes til at gennemføre strategien på deres specifikke områder og indberette resultaterne. Siden sidste sommer er der også skaffet EU-midler til en række projekter for korruptionsbekæmpelse, herunder til undervisningsministeriet, sundhedsministeriet og indenrigs- og forvaltningsministeriet. Gennemførelsen er påbegyndt, og man afventer nu resultaterne. Hvad angår de afskrækkende virkninger, er den omstændighed, at en politiker blev ekskluderet af sit parti, da der i november blev indledt strafferetlige undersøgelser af korruption på højt niveau, et markant eksempel på effektiv offentlig ansvarlighed. Fem andre parlamentsmedlemmer med domme for korruption er dog stadig medlemmer af Parlamentet.

Hvis det lovforslag om udvidet konfiskation, der for øjeblikket behandles i Parlamentet, vedtages i dets nuværende form, vil det øge straffens forebyggende virkninger betragteligt. Denne lov skal ledsages af foranstaltninger, som sikrer, at domstolsafgørelser, hvorved der pålægges finansielle sanktioner, fuldbyrdes effektivt. Der må fortsat opvises overbevisende resultater, når det gælder inddrivelse af udbytte af strafbare handlinger. Anklagemyndighedens foranstaltninger førte til en betydelig stigning i de indefrosne aktiver i 2011. Der er udsendt en vejledning til anklagemyndighederne for at fremme den strafferetlige forfølgning af hvidvaskning af penge som en selvstændig lovovertrædelse i henhold til den eksisterende lovgivning.

I december vedtog Rumænien en adfærdskodeks vedrørende hvervsuforenelighed og interessekonflikter i forbindelse med forvaltningen af EU-midler. Der er nedsat en arbejdsgruppe, som har fået til opgave at udvikle kontrolmekanismer, der skal sikre anvendelsen af denne nye adfærdskodeks.

Siden Kommissionens seneste rapport, er der foretaget lovændringer og truffet administrative foranstaltninger for at styrke beskyttelsen mod uregelmæssigheder og interessekonflikter i forbindelse med forvaltningen af de offentlige midler. Foranstaltningerne omfatter bl.a. udarbejdelse af standardiseret udbudsmateriale og styrkelse af ANRMAP's (Den rumænske myndighed, der regulerer og fører tilsyn med offentlige indkøb) kapacitet til at foretage forhåndskontrol. ANRMAP indgik samarbejdsaftaler med andre institutioner. Der er nu ved at blive drøftet yderligere foranstaltninger, som kunne bidrage til at forbedre den faktiske anvendelse af reglerne om offentlige indkøb.