



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 22.7.2009
KOM(2009) 401 endelig

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

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

{SEK(2009) 1073}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

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

1. INDLEDNING – KONTEKST OG METODOLOGI

1.1. Formål:

Da Rumænien tiltrådte Den Europæiske Union i januar 2007 blev der oprettet en samarbejds- og kontrolmekanisme¹, som skulle hjælpe den nye medlemsstat med at håndtere de behov, der var konstateret for vidtrækkende retsreformer og bekæmpelse af korruption. Samarbejds- og kontrolmekanismen blev vedtaget ved en autonom kommissionsbeslutning, der er baseret på tiltrædelsestraktaten. Med den kan Kommissionen arbejde nært sammen med de rumænske myndigheder på politisk og teknisk plan for at overvåge og evaluere fremskridt og yde teknisk rådgivning og finansiel støtte. Og alle andre medlemsstater kan via den følge og støtte udviklingen på disse områder i Rumænien og yde både ekspertise og finansiel støtte. I interim- og årsrapporterne, som Kommissionen udarbejder som led i mekanismen, vurderes de fremskridt, der er gjort, og det fastslås, hvad der stadigvæk mangler at blive gjort. Det skal hjælpe Rumænien til at kunne prioritere, hvilke foranstaltninger der skal iværksættes, så landet kan opfylde de benchmarks fuldt ud, der blev fastsat ved tiltrædelsen.

Denne rapport indeholder Kommissionens vurdering af de fremskridt, der er gjort for at opfylde benchmarkene siden den sidste årsrapport (fra 23. juli 2008). Ud fra denne vurdering rettes der også henstillinger til Rumænien. I det ledsagende arbejdsdokument er anført Kommissionens detaljerede vurdering af de fremskridt, der er gjort inden for hvert af benchmarkene. Rapporten er baseret på de regelmæssige input, som de rumænske myndigheder blandt andet har givet som svar på detaljerede spørgeskemaer fra Kommissionen for hvert enkelt benchmark. Kommissionen har fået hjælp af en række eksperter på højt niveau fra medlemsstaterne, og har også kunnet trække på dokumentation og input fra en lang række andre kilder.

1.2. Benchmarkingmetode:

Kommissionen anser alle benchmarkene for at være nært indbyrdes forbundne. Af dialogen med Rumænien er det helt klart fremgået, at fremskridt under et benchmark bidrager til fremskridt under et andet benchmark. Begrundelsen for samarbejds- og kontrolmekanismen er ikke, at der skal opstilles en tjekliste, men at der skal udvikles et uafhængigt, stabilt retsvæsen, som er i stand til at afsløre og sanktionere interessekonflikter og effektivt bekæmpe korruption. Derfor er det ikke

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).

Kommissionens mening, at benchmarkene skal fjernes et efter et. Kommissionen vil snarere arbejde sammen med Rumænien, indtil mekanismen i sin helhed kan ophøre.

2. REFORMPROCESSEN I RUMÆNIEN

Resultater

Som for tidligere år findes Kommissionens detaljerede vurdering af de fremskridt, der er gjort for at opfylde benchmarkene for samarbejds- og kontrolmekanismen, i den faktuelle opdatering, der er vedlagt som bilag til denne rapport. I selve rapporten er der et resumé af de vigtigste resultater, som Kommissionen har konstateret, og henstillinger til, hvad Rumænien skal gøre.

Den rumænske regering, som får støtte af en alliance inden for anklagemyndighed og retsvæsen, reagerede på de betænkeligheder, som Kommissionen havde givet udtryk for i interimrapporten fra 12. februar 2009. Der er taget en række praktiske og lovgivningsmæssige trin og gjort mere, for at reformprocessen kan fortsætte. Ændringerne skal dog også give praktiske resultater for de rumænske borgere. Desuden har der ikke været en entydig opbakning bag reformen hos de forskellige politiske partier. Parlamentet bør i særdeleshed være konsekvent i sine beslutninger om at støtte bestræbelserne på at reformere den udøvende og den dømmende myndighed og på at udrydde fattigdom.

Nye love inden for civil- og strafferet

Den rumænske regering har officielt klart tilkendegivet, at der vil blive vedtaget nye love inden for civil- og strafferet for at imødekomme Kommissionens henstillinger i tidligere rapporter. Vedtagelsen af de to nye love i juni 2009 er et klart udtryk for den politisk vilje og et stort skridt fremad med hensyn til at sikre et mere effektivt retssystem. Men lovene vil først træde i kraft, når de relevante retsplejelove (som regeringen forelægger samtidigt for parlamentet) er blevet drøftet og vedtaget efter den normale parlamentariske procedure. Alle fire love forventes tidligst at træde i kraft i 2011.

Det vil være nødvendigt med en lov om gennemførelse af anvendelsen af lovene. Det er vigtigt at sikre, at denne gennemførelseslov og også vedtagelsesproceduren for retsplejelovene ikke fører til, at der genindføres bestemmelser, som tidligere er blevet anfægtet, eller nye, som kan underminere effekten af vigtige undersøgelser af korruption på højt niveau og efterfølgende retssager.

Et godt billede på risikoen herfor vil være, hvordan det går med lov 78/2000, som er den nuværende retsramme for undersøgelser af korruption på højt niveau og grundlaget for arbejdet i det nationale antikorrupsionsdirektorat (DNA). Indtil den endelige vedtagelse vil det være vigtigt at sørge for, at denne væsentlige rammelov bliver opretholdt uden restriktioner.

Med den nye straffelov vil maksimumsstraffen for ejendoms kriminalitet blive sænket, især korruption og hertil relaterede overtrædelser. Begrundelsen for denne bestemmelse var, at man ønskede at gøre lovrammen mere sammenhængende,

selvom det ved første øjekast kunne se ud til at være i modstrid med bestræbelserne på at bekæmpe korrupsion.

En arbejdsgruppe om individualisering af straffe for korrupsion har gjort opmærksom på, at der ikke er konsekvens i domstolsafgørelser. Arbejdsgruppen havde konkrete forslag til, hvordan henstillingerne skulle følges op: de burde tages op af blandt andet den øverste appelret, som nu har accepteret at udstede retningslinjer om straffe for korrupsion. Det sidste vil være et stort skridt fremad og give større konsekvens i retspraksis.

Reform af retsvæsenet

Der er blevet vedtaget en ny strategi for menneskelige ressourcer inden for retsvæsenet, men Rumænien har stadig problemer hvad angår budgetomkostninger, kvalificeret personale og støttende infrastruktur. Trods disse vanskeligheder er der taget visse skridt for at forbedre personalsituationen i domtols- og anklagekontorer på lokalt plan, men der er behov for yderligere forbedringer. Det øverste retsråd har intensiveret sine inspektioner for at forbedre retsvæsenets kvalitet, især for at sikre en ensartet anvendelse og konsekvens i hele domstolssystemet. Der er indført udnævnelsesprocedurer og nye udvælgelsesprøver, som er på linje med de mål, der er sat for objektivitet og høje kvalifikationer. Det øverste retsråd bliver dog nødt til at intensivere sin indsats, hvis der skal kunne sikres en effektiv, fleksibel strategi for menneskelige ressourcer. Det er ikke muligt at vurdere indvirkningen af den nye strategi fuldt ud, men der ses allerede en større bevidsthed om problemerne og en bedre foregribelse heraf.

Personaleproblemerne er blevet forværrede ved de seneste beslutninger fra det øverste retsråd om at ændre reglerne for tilrådighedsstilling, som i praksis indebærer, at den institution, der stiller dommere eller anklagere til rådighed, ikke kan tilbagekalde dem, selvom den har alvorlige personaleproblemer. Desuden indebærer de begrænsede ledelsesmuligheder, som statsadvokatens kontor har med hensyn til forfremmelse, disciplinære foranstaltninger eller ompostering af personale, at omstruktureringen af anklagemyndigheden er særdeles vanskelig. Det er nødvendigt med et større samarbejde fra det øverste retsråds side, hvis anklagemyndighedens kontor skal kunne reorganiseres gennemgribende.

Ensretning af retspraksis

Statsadvokaten har indbragt appeller for den øverste appeldomstol vedrørende modstridende forhold i retspraksis, hvilket har bidraget til en mere ensartet retspraksis. Antallet af appeller af den art nåede sit højdepunkt i 2007, og det lavere antal i 2008 kan tyde på, at ensretningen har haft en vis succes.

Den øverste appelret har afsagt en lang række kendelser om appeller, der vedrører ensartet fortolkning og anvendelse af loven i hele retssystemet. Men den tunge, problematiske procedure med, at to tredjedele af de 120 dommere skal deltage i afsigelsen af kendelserne og blive enige om begrundelsen (efter at have afsagt kendelsen), giver lang sagsbehandling og fører sommetider til uklare begrundelser. Der er gjort yderligere forsøg på at ensrette retspraksis gennem systematisk offentliggørelse af retspraksis og afholdelse af møder med dommer fra de lavere

domstole. Et vigtigt skridt i den forbindelse vil være udstedelsen af retningslinjer om straffe for korruption, som den øverste appelret har lovet vil udkomme til efteråret.

Det er vigtigt, at den udøvende myndighed bliver enig med lovgiveren om at ændre loven om forfatningsdomstolens funktion, således at der ikke længere sker suspension af sager, hvor en tiltalt rejser påstand om undtagelse på grund af forfatningsstridighed. Der skal ligeledes juridisk dæmnes op for overdreven brug af procedurekrav, der også fører til suspension af sager. Disse forhold giver anledning til en uacceptabel lang sagsbehandling. De bør enten tages op under de kommende drøftelser af retsplejelovene eller også med det samme ved at ændre de relevante gennemførelsesregler.

Med udnævnelsen af en ny chef for det øverste retsråd til efteråret bliver der lejlighed til at vise, at man virkelig ønsker at reformere og modernisere retssystemet og gøre det mere gennemskueligt.

Kampen mod korruption på højt niveau

Den procedure, som det rumænske parlament benytter, når det ønsker at indlede undersøgelser af tidligere ministre, er hverken ensartet eller hurtig. Siden den sidste rapport har parlamentet godkendt, at der indledes undersøgelser i fire tilfælde, men har afvist det i to andre tilfælde. I et af de sidstnævnte tilfælde trak parlamentsmedlemmet sig tilbage, hvorved den kriminelle undersøgelse kunne indledes, men i det andet tilfælde mente parlamentet ikke, at det kunne tillades. Det er vigtigt, at parlamentet viser, at det går fuldt ud ind for at bekæmpe korruption på højt niveau.

Genudnævnelsen af chefen for det nationale antikorrupsionsdirektorat i februar i år var et vigtigt skridt og kan være med til at sikre stabilitet og kontinuitet for de myndigheder, der har ansvaret for bekæmpelse af korruption. Det er af vital betydning for Rumænien, at der fortsat findes en specialiseret, effektiv ramme for bekæmpelse af korruption.

Direktoratet har fortsat gode resultater med sine upartiske undersøgelser af sager om korruption på højt niveau.

Det nationale integritetsagentur

Det nationale integritetsagentur er nu operationelt og har opnået gode resultater med opfølgning af erklæringer om formueforhold fra regeringsmedlemmer, dommere, funktionærer i overordnede stillinger og i kontrolstillinger og alle offentligt ansatte, og dette vil blive forbedret yderligere, når det planlagte integrerede it-system står klar. Agenturets systematiske opfølgning af alle manglende erklæringer om formueforhold har en vis præventiv virkning, idet det kan pålægge administrative bøder og har mulighed for efterfølgende indbringelse for retten. Disse undersøgelser, som direktoratet iværksætter på eget initiativ, er prisværdige. Det vil dog først være, når der træffes beslutning om de første endnu uafgjorte sager vedrørende formueforhold, som ikke kan begrundes, hvervsuforenelighed og interessekonflikt, at det fuldt ud kan fastslås, hvilken virkning direktoratets arbejde reelt har haft. Endelig bør direktoratet og det nationale integritetsråd, som garanterer og kontrollerer det, oparbejde stabile arbejdsforbindelser, der bygger på gensidig tillid.

Kampen mod korruption på lokalt niveau

På ordre fra statsadvokaten har de forskellige regionale anklagemyndigheder indført strategier til bekæmpelse af korruption på lokalt niveau. Dette prisværdige initiativ bliver suppleret med regelmæssige udvekslinger af bedste praksis og prioritering af sårbare sektorer. Initiativet har skabt større bevidsthed hos de regionale anklagemyndigheder om korruptionen på lavt niveau, som synes at være vidt udbredt inden for visse områder (f.eks. uddannelse, sundhedspleje). Antallet af sager, som tages op af de regionale anklagemyndigheder, er acceptabelt, men det sker nok ikke i tilstrækkeligt omfang, så længe det foregår på deres eget initiativ. Denne mangel på initiativ til at afsløre korruption ses også hos lokale tilsynsinstanser inden for sundheds-, uddannelses- og skattemyndigheder samt hos andre interne kontrolorganer i offentlige institutioner.

Generelt bør der lægges mere vægt på præventive initiativer som for eksempel oplysningskampagner rettet mod offentligheden og alle niveauer i administrationen, gennemskuelighed i administrative procedurer, håndhævelse af aktindsigt osv. Inden for visse områder, hvor man ved der foregår korruption på lavt niveau (offentlige indkøb, tilskud og tilladelser, uddannelse, sundhed osv.), vil en strukturel præventiv indsats kunne give flere resultater på lang sigt end en håndhævelse af loven fra sag til sag. Begge dele er selvfølgelig nødvendige, da det at individuelle sager bliver taget op, viser, at misbrug ikke vil blive tolereret, og at de vil blive afsløret.

3. BESKYTTELSESKLAUSULER

I lyset af ovenstående rejser sig spørgsmålet om, hvorvidt beskyttelsesklausulen bør iværksættes. Under offentlige drøftelser om samarbejds- og kontrolmekanismen er der ofte forvirring omkring dennes sandsynlige varighed og de tidsbegrænsede beskyttelsesklausuler, der er omhandlet i tiltrædelsestraktaten. Der er ikke nogen automatisk forbindelse mellem samarbejds- og kontrolmekanismen og beskyttelsesklausulerne i tiltrædelsestraktaten for Rumænien. Beskyttelsesklausuler er standardelementer i tiltrædelsestraktater. Beskyttelsesklausulerne blev indført for at sikre, at det indre marked og området for frihed, sikkerhed og retfærdighed kunne fungere effektivt. De kan iværksættes indtil udgangen af 2009, så anvendelsen af relevant fællesskabslovgivning kan suspenderes midlertidigt, hvis det bliver nødvendigt. Kommissionen er af den opfattelse, at der ud fra ovenstående vurdering ikke er grundlag for at tage beskyttelsesklausulerne i brug.

Samarbejds- og kontrolmekanismen er nu kommet ind i sit tredje år. Den blev ikke indført for en nærmere fastsat periode, da den skulle ophøre, når alle benchmarkene var blevet opfyldt på tilfredsstillende måde. Det er klart, at opfyldelsen af målsætningerne for benchmarkene tager lang tid: det vil for eksempel tage tid at fjerne de grundlæggende årsager til korruption. Den form for tilbundsående ændringer, der er brug for, kan kun komme inde fra i det rumænske samfund. Samarbejds- og kontrolmekanismen kan bruges som et redskab hertil. Den er ikke et mål i sig selv og kan heller ikke erstatte de rumænske myndigheders egen indsats for at tilpasse retssystemet og retspraksis til almindelige EU-standarder.

4. KONKLUSIONER OG HENSTILLINGER

Rumænien har siden Kommissionens rapport fra 2008 taget nogle værdifulde skridt for at sætte reformprocessen i gang igen: der er blevet sat nyt skub i udviklingen, hvilket har givet flere positive resultater. Men Rumænien kæmper stadig mod følgerne af, at strafferet og civilret aldrig er blevet gennemgribende revideret. Det har ført til en række lovændringer og en lang række særbekendtgørelser. I en sådan situation er det ikke overraskende, at retspraksis i det rumænske retsvæsen er modstridende, hvilket skaber urimeligt lange sagsbehandlinger, som søges løst med et væld af særbekendtgørelser, gennemførelsesregler og praksis. Den heraf følgende kompleksitet er resultatet af en politisering af lovgivningen, og der er endnu ikke opnået en bredt baseret politisk konsensus om reformen og opbakning hos alle politiske partier til at gøre egentlige fremskridt, som er af betydning for det rumænske folk. Der er risiko for, at nettet af lovgivning, gennemførelsesregler og praksis vil blive ved med at vokse som følge af den konstante kamp mellem de politiske partier, og det kan medføre, at alle mister blikket for, hvad hovedmålet er, nemlig at få etableret et uafhængigt retssystem, som er i stand til at afsløre og sanktionere interessekonflikter og bekæmpe korruption på en effektiv måde.

Der er således ingen større sammenhæng i de positive resultater, der er opnået gennem konkrete reformbestrebelse på teknisk plan, reformerne har endnu ikke rodfæstet sig, og der er fortsat problemer.

På baggrund heraf opfordrer Kommissionen Rumænien til at iværksætte foranstaltninger inden for følgende områder:

De nye love:

- Der foretages en grundig vurdering af indvirkningen af de fire love på retssystemets funktion og på organiseringen af domstole og anklagemyndigheder, og det angives, hvilke budgetmidler der skal til for at gennemføre dem.
- Der foretages en offentlig høring om den civile retsplejelov og af strafferetsplejeloven, og lovene vedtages så hurtigt som muligt.
- Det sikres, at de fire love hurtigt kan træde i kraft, og at der vedtages en gennemførelseslov, som skaber sammenhæng i lovgivningsrammen.

Reform af retsvæsenet:

- Der indføres en fleksibel, prioritetsdrevet ordning for menneskelige ressourcer, i første omgang ved at der træffes særforanstaltninger som for eksempel overførsel af ledige stillinger til dér, hvor behovet er størst (herunder overførsel mellem forskellige domstolsniveauer), at der overføres administrative opgaver til hjælpeansatte og indføres domstolsadministratorer, og på mellemlang og lang sigt at der udvikles en personaleplan, som er afpasset efter retssystemets behov, idet der foretages simulationer og fremskrivninger med hensyn til udnævnelser, overførsel af personale, tilrådgivningsstillelse og afgang.
- Det øverste retsråd skal gøres mere gennemskueligt og ansvarligt, blandt andet ved at rådet påtager sig ansvaret for en mere proaktiv fremgangsmåde i forbindelse med ansættelser, forfremmelser, disciplinære foranstaltninger,

overførsel af personale og tilrådighedsstillelse, og ved at det offentliggør begrundelserne for sine afgørelser i en klar og tilgængelig form.

Ensretning af retspraksis:

- Der foretages en passende opfølgning af anbefalingerne fra arbejdsgruppen om individualiseringen af straffe for korruption.
- Den øverste appelrets rolle med hensyn til ensretning af retspraksis styrkes, blandt andet ved at appelproceduren strømlines, så der bliver sammenhæng i fortolkning og anvendelse af loven, og ved at der udarbejdes retningslinjer om straf i korruptionssager.

Kampen mod korruption på højt niveau:

- Det sikres, at den procedure, der tillader kriminalefterforskning af parlamentsmedlemmer, som er tidligere eller nuværende medlemmer af regeringen, anvendes på en ensartet og hurtig måde af det rumænske parlament.
- Der foretages overvågning af effektiviteten af domstolssystemet i domsforhandlinger vedrørende korruptionssager på højt niveau.
- Lovrammen for bekæmpelsen af korruption på højt niveau gøres stabil, blandt andet i forbindelse med de nye love.
- Der vedtages en lov, som fjerner suspensionen af domsforhandlinger, når der rejses påstand om undtagelse på grund af forfatningsstridighed.

Aktiviteterne i det nationale integritetsagentur:

- Der bygges videre på resultaterne af kontrollen af formueforhold, hvervsuforenlighed og interessekonflikt.
- Det sikres, at der foretages en rettidig opfølgning i de retslige og disciplinære organer på sager, der forelægges af agenturet om formueforhold, som ikke kan begrundes, hvervsuforenlighed og interessekonflikt.

Kampen mod korruption på lokalt niveau:

- Koordineringen af den nationale antikorrupsionsstrategi forbedres for lettere at kunne identificere svage steder og risikoområder og dermed udvikle prioriterede, forebyggende strategier på alle niveauer.
- Gennemførelsen af lokale strategier udviklet af anklagemyndigheden fortsættes og tilpasses lokale behov for at øge deres effektivitet.
- De præventive foranstaltninger mod korruption optrappes i sårbare sektorer i samarbejde med lokale og centrale organer.

Kommissionen opfordrer Rumænien til at fortsætte med sin reformproces og til at gennemføre de her fremsatte henstillinger. Kommissionen vil støtte og overvåge de fremskridt, der gøres i forhold hertil i det kommende år. Der skal fortsat presses på

for at opnå resultater, og Kommissionen opfordrer også de andre medlemsstater til fortsat at bistå Rumænien og hjælpe landet med at gøre fremskridt. Kommissionen vil for sin del fortsætte med at støtte Rumænien i dets bestræbelser gennem politisk og teknisk dialog og med passende ekspertise, hvor det er nødvendigt.

Fremtidsperspektiver:

Denne rapport viser, at regeringen har forelagt vigtige reformforslag, og at de positive resultater inden for retsforfølgelse er begyndt at blive suppleret med tiltag fra retsvæsenets side. Rumænien har igen fået sat skub i sine reformer og bygger videre på de resultater, der allerede blev omtalt i Kommissionens rapport fra juli 2008. Men hvis Rumænien skal kunne udvise vedvarende fremskridt, må reformen af retsvæsenet ikke politiseres. Der må findes en konsensus blandt alle aktører, således at retssystemet kan arbejde uafhængigt, og at upartiske undersøgelser af korrupsion kan føre til hurtige og effektive afgørelser. Efter Kommissionens opfattelse fungerer mekanismen som et hjælpemiddel, der skal bibeholdes, indtil disse reformer er blevet gennemført. Kommissionen vil i sommeren 2010 vurdere de videre fremskridt.