



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 27.6.2007
KOM(2007) 378 endelig

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

om Rumæniens fremskridt med ledsageforanstaltningerne efter tiltrædelsen

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om Rumæniens fremskridt med ledsageforanstaltningerne efter tiltrædelsen

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

Da Rumænien trådte ind i EU den 1. januar 2007, blev der indført særlige bestemmelser for at lette og støtte en gnidningsløs tiltrædelse og samtidig sikre, at EU's politikker og institutioner kunne fungere.

Som det kræves af alle medlemsstater, der træder ind i EU, påtog Rumænien sig de rettigheder og forpligtelser, der følger af medlemskabet. Som det er normal praksis, overvåger Kommissionen lovens (EU-rettens) anvendelse for at sikre, at forpligtelserne overholdes.

Ligesom for de lande, der tiltrådte EU i 2004, var der i tiltrædelsestraktaten fastsat bestemmelser om beskyttelses- og overgangsordninger (for eksempel begrænsning i den fri bevægelighed for arbejdstagere og i adgangen til vejtransportnet, bestemmelser om regler for dyre-, plante- og fødevarerikkerhed). Af tiltrædelsestraktaten fremgår det klart, at hvis der er alvorlige mangler i overtagelsen og gennemførelsen af fællesskabsretten på områderne økonomi, det indre marked og retlige og indre anliggender, kan der træffes beskyttelsesforanstaltninger¹ indtil tre år efter Rumæniens tiltrædelse. Rumæniens tiltrædelse blev også ledsaget af en række særlige ledsageforanstaltninger, der skulle forhindre eller afhjælpe mangler på områderne fødevarerikkerhed, landbrugsmidler, reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption. For de to sidstnævnte vedkommende blev der indført en samarbejds- og kontrolmekanisme, hvor der var fastlagt benchmark, der skulle danne ramme for overvågning af fremskridtene på disse områder²

Denne mekanisme blev indført for at få det lovgivningsmæssige, administrative og retlige system til at fungere bedre og for at løse alvorlige problemer med hensyn til bekæmpelse af korruption. Formålet med samarbejds- og kontrolmekanismen er at sikre, at der træffes foranstaltninger, som giver rumænerne og andre medlemsstater sikkerhed for, at administrative og retlige afgørelser, lovgivning og praksis i Rumænien er på linje med resten af EU. Når der gøres fremskridt med reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption, vil landets borgere og erhvervsliv kunne nyde godt af de rettigheder, de har som EU-borgere. Hvis der ikke gøres

¹ Artikel 36, 37 og 38 i tiltrædelsesakten.

² 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 områdene retsreform og bekæmpelse af korruption (EUT L 354 af 14.12.2006, s. 56).

uomstødelige fremskridt på disse områder, er der risiko for, at Rumænien ikke vil kunne anvende EU-retten på korrekt vis.

Kommissionen blev bedt om regelmæssigt at rapportere om disse ledsageforanstaltninger. For samarbejds- og kontrolmekanismens vedkommende skulle der forelægges en rapport hver sjette måned startende i juni 2007. Denne rapport giver et alsidigt overblik over situationen, hvad angår ledsageforanstaltningerne, og den er den første om samarbejds- og kontrolmekanismen. Der bliver set på alle de områder, hvor der er indført ledsageforanstaltninger, primært reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption.

1.2. Metode

Denne rapport er udarbejdet på grundlag af en bred vifte af informationskilder. Den rumænske regering har været den primære kilde til information. Der er også oplysninger og analyser fra Kommissionens repræsentationskontor og medlemsstaternes diplomatiske missioner i Rumænien, civilsamfundsorganisationer, foreninger og eksperter. I forbindelse med samarbejds- og kontrolmekanismen blev der af Kommissionen foretaget kontrolbesøg i Rumænien i april 2007. Der deltog eksperter fra medlemsstaterne og fra Kommissionens tjenestegrene. Formålet hermed var at få en uafhængig vurdering af de fremskridt, der var gjort. Eksperterne udarbejdede rapporter, som blev sendt til Rumænien for kommentarer og eventuel korrektion af unøjagtigheder.

Rumænien forelagde den første rapport om de fremskridt, der var gjort under samarbejds- og kontrolmekanismen indtil 31. marts 2007, og informerer fortsat Kommissionen om vigtige fremskridt, der er gjort herefter.

2. LEDSAGEFORANSTALTNINGER: DEN AKTUELLE SITUATION

Ledsageforanstaltningerne for Rumænien dækker landbrugsmidler, fødevarerikkerhed, reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption. I dette kapitel gennemgås det i korte træk, hvilken udvikling der er sket på de to førstnævnte områder, som også for visse aspekters vedkommende er genstand for særskilte rapporteringskrav. Fremskridtene på områderne reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption behandles i kapitel 3.

Der er andre oplysninger i bilaget om situationen med hensyn til beskyttelseskláusuler og andre bestemmelser på disse områder. Da der allerede findes gennemførelsesstrukturer og rapporteringsmekanismer på områderne landbrug, dyresundhed og fødevarerikkerhed, vil disse emner ikke fremover blive behandlet i denne horisontale rapport. Hvis der skal træffes beslutninger på disse områder, vil de blive truffet fra sag til sag efter de regler, der gælder for disse sektorer.

2.1. Landbrugsmidler

For landbrugsmidlernes vedkommende skal medlemsstaterne for det første råde over akkrediterede og effektive betalingsorganer til at sikre en forsvarlig forvaltning og kontrol af landbrugsudgifterne. Medlemsstaterne skal også have et integreret forvaltnings- og kontrolsystem (IACS) til direkte betalinger til landmænd og til dele af udgifterne til udvikling af landdistrikter (for blandt andet at undgå svindel og uretmæssige udbetalinger). Hvis medlemsstaterne ikke anvender disse kontrolsystemer korrekt, kan Kommissionen efterfølgende træffe beslutning om finansiel regulering på årsbasis. Da der var en for stor risiko for, at IACS ikke ville kunne fungere korrekt fra Rumæniens tiltrædelse, indførte Kommissionen en beskyttelsesmekanisme, som kunne tages i anvendelse over for Rumænien, hvis der ikke var indført de dele af IACS (det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem) eller andre dele, der måtte være nødvendige for at sikre en korrekt udbetaling, eller hvis de var helt utilstrækkelige. Ifølge sikkerhedsmekanismen kan IACS-relaterede udgifter midlertidigt reduceres med 25 %. De største betænkeligheder med hensyn til IACS var forbindelsen mellem registeret over landbrugsbedrifter og landbrugsmatrikelsystemet (LPIS), administrativ kapacitet og logistik, it-systemer og kvaliteten af registrerede data. Af den rapport, som var indsendt af de rumænske myndigheder i marts 2007, ser det ud til, at systemet endnu ikke er fuldt ud på plads: to ud af fire IACS-moduler er kun tilgængelige som prototyper. Endvidere ser det ikke ud til, at de administrative kontrolmoduler har alle nødvendige funktioner. Rapporten viser også, at der er betydelige problemer med it-systemerne. Der vil blive truffet beslutning om, hvorvidt det er nødvendigt at anvende beskyttelsesforanstaltninger (som eventuelt vil medføre en reduktion i IACS-relaterede udgifter), ud fra resultaterne af de undersøgelser, som Kommissionen vil foretage i juni og juli 2007, og ud fra en vurdering af den rapport, som de rumænske myndigheder indsendte i marts 2007.

2.2. Dyresundhed og fødevarerikkerhed

På dyresundhedsområdet er der truffet overgangsforanstaltninger for klassisk svinepest, og der er godkendt planer om udryddelse heraf. Der vil i september 2007 blive set nærmere på disse tiltag. Kommissionen har også anvendt en yderligere sikkerhedsforanstaltning for at begrænse handelen med heste fra Rumænien inden for Fællesskabet. Rumænien er ved at modernisere sine destruktionsanstalter, og der er bedt om en rapport om, hvilke fremskridt der er gjort. Inden for sektorerne for kød, fisk, mælk og mejeriprodukter er der for en lang række virksomheder indført overgangsforanstaltninger, og de kan kun markedsføre deres varer på det nationale marked i Rumænien. Der er vedtaget særlige foranstaltninger for råmælk.

3. REFORM AF RETSVÆSENET OG BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

3.1. Summarisk overblik

Under samarbejds- og kontrolmekanismen er der blevet ført nøje tilsyn med reformen af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption. Med opfølgningen gives

der en summarisk analyse og en detaljeret redegørelse for fremskridtene med opfyldelsen af de benchmark, der er fastsat i samarbejds- og kontrolmekanismen. Den detaljerede redegørelse fordeler sig på tiltag, som blev benyttet som indikatorer for fremskridt med opfyldelsen af benchmark.

Rumænien har i forskellig grad gjort fremskridt med de benchmark der er fastsat i samarbejds- og kontrolmekanismen. Det er vigtigt, at disse benchmark betragtes som mere end blot en tjekliste over individuelle tiltag, som kan krydses af én efter én. De er alle indbyrdes forbundne. Fremskridt på et område influerer på andre områder. Hver benchmark er en byggesten i opbygningen af et uafhængigt, upartisk rets- og forvaltningssystem. Det er en langsigtet proces at skabe og underbygge et sådant system. Det forudsætter grundlæggende forandringer af systemiske dimensioner. Benchmarkene kan derfor ikke betragtes særskilt fra hinanden. De skal ses som en del af en bred reform af retssystemet og bekæmpelse af korruption, hvor der er behov for et langsigtet politisk engagement. Der kræves bedre vidnesbyrd om, at gennemførelsen er sket i praksis, hvis det skal demonstreres, at forandringerne er uomstødelige.

Den rumænske regering er indstillet på at reformere retsvæsenet og udrense systemet for korruption. De rumænske myndigheder har vist velvilje og beslutsomhed på alle områder. De har udarbejdet de nødvendige udkast til love, handlingsplaner og programmer. Det vil så vise sig, om disse tiltag bliver fulgt op i praksis i det daglige. Der er tydeligvis stadig problemer med at omsætte disse hensigter i praksis. Rumænien har optrappet sin indsats på allerhøjeste niveau for at bekæmpe korruption. Det må anerkendes, men der er endnu meget at gøre. Der er i den korte tid, der er gået siden samarbejds- og kontrolmekanismen blev indført, endnu ikke gjort tilstrækkelige fremskridt.

Dybt forankrede problemer, navnlig korruption, kræver, at der en gang for alle skabes effektivt fungerende, bæredygtige strukturer til efterforskning og retshåndhævelse, som vil kunne sende stærke, afskrækkende signaler. De nødvendige strukturbetingede forandringer influerer desuden på samfundet som helhed og forudsætter et kvantespring langt ud over blot opfyldelsen af benchmarkene. Det kræver et stærkt, langsigtet engagement fra Rumæniens side og kan kun lykkes, hvis en streng adskillelse af den udøvende, den lovgivende og den dømmende magt overholdes, og hvis der er stabile politiske forhold og klare tilsagn.

3.2. Vurdering

3.2.1. *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*

Alle foranstaltningerne i det øverste retsråds handlingsplan er blevet gennemført, og de første resultater foreligger nu, blandt andet med hensyn til indførelse af en sammenhængende retspraksis. Der er imidlertid ingen ensartet praksis for tilbagegivelse af ejendom, og det giver anledning til betænkeligheder.

Resultaterne af den overvågning, der er foregået indtil nu, af indvirkningen af ændringerne i den civile retsplejelov og strafferetsplejeloven viser tydeligt, at myndighederne gør et reelt forsøg på at integrere kommentarer fra de ansatte inden for retsvæsenet i de nye udkast til retsplejelovene. Der er gjort gode fremskridt i arbejdet med den civile retsplejelov og få fremskridt med strafferetsplejeloven.

Det er nødvendigt med en større indsats for at få gennemført personale- og organisationsmæssige reformer af retssystemet og sikre deres bæredygtighed. Reformerne på dette område er kun blevet delvis gennemført. Det er vanskeligt at få indført en behovsbaseret personalepolitik på grund af eksisterende retsgarantier vedrørende dommeres og statsanklageres embede. Den løsning, der planlægges for øjeblikket for at fylde ubesatte stillinger gennem en hurtig ansættelsesprocedure sideløbende med den årlige udvælgelse, giver anledning til betænkeligheder, hvad angår kvaliteten af alle nyansatte i det rumænske retsvæsen.

Overordnet set har Rumænien gjort visse fremskridt med reformen af retssystemet.

Detaljeret vurdering

- Gennemførelse af alle nødvendige foranstaltninger, herunder dem, der indgår i det øverste retsråds handlingsplan vedtaget i juni 2006, og som sikrer en konsekvent fortolkning og anvendelse af loven på alle domstolsniveauer i hele landet efter passende høring af praktiserende dommere, anklagere og advokater. Overvågning af indvirkningen af nyligt vedtagne lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger

Der er blevet vedtaget og gennemført tiltag og foranstaltninger fra den handlingsplan, som blev vedtaget af det øverste retsråd i juni 2006, for at sikre, at de fornødne vilkår af lovgivningsmæssig, administrativ eller anden art er til stede, så domstolene kan blive mere bevidste om og mere indstillede på at sørge for, at deres retspraksis er i overensstemmelse med retspraksis i andre domstole på samme niveau og i den øverste kassationsret.

Appel i retlig interesse er det centrale instrument i den henseende³. Den blev omformet i 2005 og er nu tilgængelig for appeldomstolene (som har været den største kilde til modsigende retspraksis), og de regler, som kassationsretten udsteder ved pådømmelsen i disse appelsager, har bindende virkning. At dømme ud fra den fart, hvormed der er indgivet og truffet afgørelse om appeller i retlig interesse i anden halvdel af 2006 og de første måneder af 2007, er denne procedure blevet et betydningsfuldt instrument, der kan bidrage til at gøre retspraksis ensartet. Dette instrument kan derfor vise sig at være tilstrækkeligt, og andre

³

Der er tale om en særlig appel, der udelukkende har til formål at gøre retspraksis ensartet, da den ikke stammer fra en specifik sag. Beføjelsen til at indgive en sådan appel ligger hos statsanklagerens kontor, som er knyttet til den øverste kassationsret, og til ledelsen af appelretterne.

De afgørelser, som den øverste kassationsret træffer i en appelsag i retlig interesse, er bindende for alle domstole, og fastlagt retspraksis kan kun ændres ved lov.

lovinitiativer, der vil skabe nye mekanismer til at gøre retspraksis ensartet, bør nøje afvejes i forhold til de positive resultater, der er opnået med appeller i retlig interesse⁴.

Der er blevet lettere adgang for dommerne til retspraksis: alle domstole har nu adgang til den øverste kassationsrets lovsamling, og dens afgørelser er nu tilgængelige i deres helhed på rettens hjemmeside. Med den intensive automatisering af retten i de seneste år har dommerne nu fået større adgang til lovmateriale og retspraksis. På horisontalt plan offentliggør appeldomstolene såkaldte kvartalsoversigter med relevant domspraksis fra deres respektive retskredse og rundsender dem til hinanden.

Der er indført et videreuddannelsesforløb og et decentralt uddannelsesprogram på det nationale retsinstitut. Videreuddannelsestilbuddet for 2007 omfatter 19 seminarer for 120 dommere (i 2006 var der 9 seminarer), og det decentrale uddannelsesprogram for 2007 tilbyder mindst 3 seminarer om året for dommere/anklagere (i 2006 var det minimum 1 seminar om året, og da blev der afholdt 135 seminarer af den art).

Den øverste kassationsret har indført en mekanisme, der skal overvåge, hvilke virkninger foranstaltningerne kan få for retspraksis i hele landet. Der er blevet indført en jævnlig høring blandt domstolene om anliggender, der vedrører ensartethed i domspraksis. Siden januar 2007 er der til opfølgning af gennemførelsen af det øverste retsråds handlingsplan for 2006 regelmæssigt blevet afholdt møder for formændene for afdelingerne i den øverste kassationsret med deres kolleger fra appeldomstolene for at harmonisere praksis og drøfte forslag til appeller i retlig interesser. I februar 2007 foreskrev det øverste retsråd, at alle domstole skulle afholde møder hver måned for dommerne inden for hver retskreds for at sikre, at der var en passende kommunikation på lokalt plan. Retsrådet har også indført en central mekanisme, så der regelmæssigt afholdes møder med afdelingsformændene for hver appeldomstol og den øverste kassationsret. Formålet med møderne er at skabe et forum, hvor alle domstole, der afsiger endelige afgørelser om appel (den øverste kassationsret og appeldomstolene) og dermed fastlægger retspraksis på appelområdet, kan drøfte juridiske spørgsmål, der generelt anses for at give anledning til modstridende retspraksis.

Endelig skal det nævnes, at det til tider er vanskeligt at opnå en ensartet praksis, da der ofte foretages ændringer i lovgivningen, nogle gange i forbindelse med konsolidering af reformen af retsvæsenet.

- Design og gennemførelse af en rationel, realistisk personalemodel for retssystemet ud fra den igangværende behovsvurdering

⁴

Det øverste retsråd, justitsministeriet og den øverste kassationsret arbejder fortsat med et udkast til lovgivning, der vil indføre en ny procedure i kassationsretten og give de lavere domstole mulighed for at få en vejledende fortolkning af loven via en præjudiciel afgørelse truffet af højesteret. Den nye mekanisme er imidlertid stadigvæk omdiskuteret blandt ansatte i retsvæsenet, og det er fortsat usikkert, hvilke muligheder den giver.

Hvad angår menneskelige ressourcer i det rumænske retssystem og ledelseskapaleten på centralt plan og i de enkelte domstole eller hos anklagemyndigheden, er det fortsat et problem for myndighederne. Det øverste retsråd og statsanklagemyndigheden ser på disse opgaver⁵ Der er nu personalerationalisering og institutionel omstrukturering på vej.

Normalt er det retsmyndighederne, som beslutter, hvilke anliggender der falder ind under domstolsforvaltning som sådan, og hvordan forskellige ledelsesopgaver i den forbindelse skal fordeles mellem retsformænd/hovedanklagere, økonomiske direktører, protokolsekretærer, dommerne selv og muligvis en domstolsadministrator/-leder. Desuden kræver en revision af strategien for menneskelige ressourcer og den konkrete omsættelse af en personaleplan en større grad af fleksibilitet i dommeres karriereforløb, end den nuværende lovramme giver mulighed for.

Udstationering af dommere synes at være problematisk. Omkring 200 dommere og anklagere er udstationeret fra deres stilling i retsvæsenet til forskellige institutioner (det øverste retsråd, justitsministeriet, det nationale retsinstitut osv.). I mange tilfælde bliver de udsendte dommeres stillinger ikke anset for at være formelt ledige og bliver derfor ikke besat, fordi de pågældende dommere har ret til at bevare deres stilling i retsvæsenet. Den eneste mulige løsning er at udsende en dommer fra en anden domstol for midlertidigt at dække den for tiden ledige stilling. Desuden er der ifølge lovgivningen ikke en øvre grænse for antallet af udstationeringer, som er meget attraktive på grund af højere lønninger. Det øverste retsråd er dog blevet mere strikt med hensyn til udstationering af dommere. Et andet relevant aspekt er, hvordan de kompetente myndigheder⁶ kan ændre organisationsplanen i retsvæsenet. Der kan kun fjernes en stilling i organisationsplanen, hvis den pågældende stilling er ledig. Derfor kunne regeringen ikke reducere antallet af stillinger i en domstol, hvor alle stillinger var besat, selv om arbejdsbyrden i domstolen viste, at de fleste af dem var overflødige.

⁵ Der er for øjeblikket 428 ledige dommerstillinger (106 heraf er ledende stillinger) ud af et samlet tal på 4 469 og 604 ledige stillinger for anklagere (120 heraf er ledende stillinger) ud af et samlet tal på 2 784.

Der er gennem et britisk bilateralt teknisk bistandsprogram om domstolsledelse iværksat en vurdering af, hvordan domstolsledelsen kan forbedres. Derudover er der foretaget en undersøgelse af arbejdsbyrden i domstolene og hos anklagemyndigheden, som har dannet grundlag for et initiativ fra justitsministeriet og det øverste retsråd om rationalisering af personalestrukturen de steder, hvor arbejdsbyrden ligger langt under gennemsnittet. Statsanklagemyndigheden, der er tilknyttet den øverste kassationsret, har for sit eget vedkommende vedtaget en omstrukturingsstrategi, der blev godkendt af det øverste retsråd og vedtaget af justitsministeriet i april 2007, og som skal reducere antallet af afdelinger hos anklagemyndigheden fra 9 til 4 og give en mere fleksibel og moderne anklagemyndighed.

I december 2006 godkendte det øverste retsråd en undersøgelse af arbejdsbyrden i domstolene, som var baseret på statistiske data, der var indsamlet i 2005 og 2006. Af rapporten fremgår det, at der har været en betydelig stigning i domstolenes aktiviteter i 2006 (hos retter i første instans og underretter) og i den enkelte dommers arbejdsbyrde, hovedsageligt i underretterne. Rapporten viser også, at omfanget af aktiviteterne i appeldomstolene fortsatte med at tage af. Rumænien vil tage hovedresultaterne med i betragtning, når undersøgelsen af den optimale sagsmængde for den enkelte dommer færdiggøres.

⁶ Artikel 120 og 121 i lov nr. 304/2004 om retsvæsenets organisation.

De foreløbige konklusioner af en undersøgelse af aktiviteten i mindre domstole, der nu er ved at blive gennemgået af det øverste retsråd og justitsministeriet, bekræfter, at det for mange af de mindre domstoles vedkommende er nødvendigt med en rationalisering af deres personalestruktur (for nogles vedkommende endda at aktiviteterne helt indstilles). Hvis omorganiseringen af de menneskelige ressourcer i højere grad skal afspejle den aktuelle arbejdsbyrde i hver enkelt domstol, er det derfor nødvendigt, at de administrative og lovmæssige initiativer, der endnu ikke er blevet ført ud i praksis, bliver nøje afbalanceret (justitsministeriet har for nylig udarbejdet et lovudkast, ifølge hvilken der skal være en særlig overførselsprocedure i tilfælde af omorganisering af domstole eller anklagemyndighed, men dette udkast blev afvist af det øverste retsråd).

Det øverste retsråd har overvejet en anden løsning for den mere langsigtede strategi for menneskelige ressourcer, som består i som en midlertidig løsning at sænke adgangskravene for dommere, indtil de ledige stillinger er besat. Med lovreformerne i 2004 og 2005 har dommerne i Rumænien opnået livstidsstillinger og et stort antal regler om sikring af deres karriereforsløb. Det kan vise sig at blive vanskeligt at komme af med ansatte, hvor ansættelseskravene har været lavere, selv om det senere viser sig, at de ikke er i stand til at imødekomme forventningerne i systemet.

- Udvikling og gennemførelse af en plan til omstrukturering af justitsministeriet, som løser problemerne med den nuværende ledelsesform og de menneskelige ressourcer

Der er udarbejdet en plan for omstrukturering af justitsministeriet, og den er nu ved at blive gennemført. Der er dog visse hindringer, fordi der ikke er en effektiv personalemodel for retssystemet.

Omorganiseringsplanen for justitsministeriet blev udarbejdet på grundlag af analyserne i justitsministeriets aktivitetsrapporter for 2005 og 2006.

Den 2. oktober 2006 blev den nye statsanklager for Rumænien udpeget af præsidenten efter forslag fra justitsministeriet og med støtte fra det øverste retsråd.

De største problemer vedrører ledelsen og en ujævn og ineffektiv fordeling af anklagere mellem justitsministeriets forskellige kontorer, idet der ikke er taget hensyn til den enkelte anklagers arbejdsbyrde.

Planen er derfor inddelt i fem trin: (1) Omstrukturering af anklagemyndigheden, der er tilknyttet den øverste kassationsret. (2) Udarbejdelse og godkendelse af den nye forretningsorden for justitsministeriet. (3) Omfordeling af stillinger for anklagere. (4) Besættelse af ledige stillinger i ledelsen. (5) Besættelse af ledige stillinger uden for ledelsen.

De to første trin er allerede gennemført.

Det tredje trin er i gang, og fristen er udgangen af 2007: hovedparten af sager behandles af anklagere, der er knyttet til retterne i første instans. Derfor må personaleplanen omorganiseres, og der må overføres nogle af stillingerne fra anklagemyndighedens højere niveauer til lavere niveauer. Da det for øjeblikket er sådan, at overflødige stillinger ikke kan omfordeles, hvis de er besat, vil omorganiseringen tage en vis tid.

Fjerde trin er i gang og er en "permanent foranstaltning". I efteråret 2006 blev der afholdt åbne udvælgelsesprøver for ledende stillinger, og 17 ledende stillinger blev besat hos anklagemyndigheden. Fra januar til marts 2007 blev der besat yderligere fem ledende stillinger hos anklagemyndigheden, der er tilknyttet den øverste kassationsret. Der er planlagt yderligere udvælgelsesprøver for ledende stillinger i foråret og efteråret 2007.

Femte trin er også i gang og er også en "permanent foranstaltning". Når der ansættes anklagere, er det normalt ikke muligt at besætte ledige stillinger, da det nationale retsinstitut kun tillader, at 180 kandidater kan tage embedseksamen om året, og kun 40 % af dem bliver anklagere.

- Overvågning af, hvilken indvirkning de nyligt vedtagne ændringer af den civile retsplejelov og af strafferetsplejeloven har på retssystemet, så der kan indarbejdes de fornødne korrigerende foranstaltninger i de planlagte, nye love

Lov nr. 459/2006 om ændring af *den civile retsplejelov* blev vedtaget i december 2006 og trådte i kraft i januar 2007. De vigtigste ændringer vedrører (a) overførsel af kompetence til at behandle ubegrundede klager over dommere til den domstol, som klagerne er indbragt for, (b) forenkling af proceduren ved tvangshåndhævelse.

Justitsministeriet har overvåget indvirkningen af disse ændringer og bedt om en vurdering fra de berørte domstole og indsamlet spontane forslag fra dommere. Da der kun var gået kort tid, efter at loven var trådt i kraft, talte domstolene for det meste om den potentielle indvirkning af loven.

Lov nr. 356/2006 om ændring af *strafferetsplejeloven* blev vedtaget i juli 2006 og trådte i kraft i den 9. september 2006. Der blev indført yderligere ændringer ved ministeriel hasteanordning nr. 60/2006. De vigtigste ændringer vedrører (a) styrkelse af alternative foranstaltninger til varetægtsfængsling, (b) begrænsning i motiverne til at klage over dommere, (c) afskaffelse af direkte fængslingskendelser i tilfælde af lettere lovovertrædelser, som kan strafforfølges efter anmodning fra offeret (for øjeblikket er det en anklager, der skal undersøge sagen, og ofte trækker offeret sin klage tilbage), (d) begrænsning i domstolenes mulighed for at sende sagen tilbage til anklageren til yderligere efterforskning.

Justitsministeriet har overvåget indvirkningen af ændringerne ved at indsamle udtalelser fra de berørte dommere, som har opstillet en liste med forslag til den nye strafferetsplejelov. Det øverste retsråd har også givet sit bidrag hertil. De nævnte bidrag er dog endnu ikke blevet taget med i betragtning. Nogle af betænelighederne gælder anklagernes mulighed for at opsnappe korrespondance

og foretage telefonaflytning i 48 timer uden dommerkendelse eller indgreb i forholdet mellem sagfører og klient gennem aflytning af telefonopkald.

Reformen af straffelovgivningen blev vanskeliggjort af, at senatets lovkomité i marts 2007 besluttede, at straffeloven, som var blevet vedtaget i 2004 og suspenderet i 2005 på grund af uforenelighed med procesreglerne og andre væsentlige uoverensstemmelser påpeget af blandt andet dommere, skulle sættes til afstemning i plenum. Hvis den var trådt i kraft, ville loven af 2004 have givet store vanskeligheder for strafferetsdomstolene og anklagemyndigheden, og der ville have været alvorlig risiko for, at hele strafferetssystemet var blevet ude af stand til at fungere. Senatets plenum besluttede sent i marts at sende straffeloven af 2004 tilbage til lovkomitéen til yderligere behandling. Herved bliver der mulighed for at drøfte det nye forslag til straffelov og til strafferetsplejelov. Rumænien forventer, at der vil blive en offentlig debat herom i efteråret 2007.

- Indberetning og overvågning af de fremskridt, der gøres med hensyn til vedtagelse af de nye love, herunder høringer, og til den indvirkning, det vil få for retssystemet

Situationen er meget forskellig for de to nye retsplejelove. Processen er i gang og godt fremskredet for den civile retsplejelovs vedkommende, men er først lige gået i gang for strafferetsplejeloven, selv om der er gjort visse fremskridt. Sammensætningen af den kommission, der skal udarbejde den nye strafferetsplejelov, blev afsluttet og vedtaget ved ministeriel anordning nr. 1251/C af 17. maj 2007.

Ny civil retsplejelov

Den kommission, der skal udarbejde den nye civile retsplejelov, blev nedsat i 2006⁷ Kommissionen har skrevet omkring 250 artikler (af i alt 7-800 artikler), som vedrører retssager i første instans. Der er truffet beslutning om lovstrukturen.

Rumænien forventer, at arbejdet bliver afsluttet ved udgangen af december 2007. Når regeringen har godkendt forslaget, efter at der har været en offentlig debat herom, vil teksten blive sendt til parlamentet. Forslaget forventes vedtaget inden sommeren 2008, og fra offentliggørelsen til ikrafttrædelsen vil der være en frist på mindst 6 måneder.

For de nye domstoles domsmyndighed vil der gælde følgende: (1) retterne i første instans vil få en begrænset domsmyndighed, (2) underretterne vil få blandet domsmyndighed og fungere som retter i første instans i særlige anliggender og som appeldomstole for appeller, der indgives mod afgørelser truffet af lavere

⁷

Den består af 21 medlemmer. 11 af dem er ansat i det departement i justitsministeriet, der udarbejder normative tekster, foretager undersøgelser og dokumentation. En af dem er statssekretær i justitsministeriet og 9 er professorer, advokater og dommere. Der er indkommet mange bidrag fra dommere fra hele landet. Kommissionen har inddelt sig selv i undergrupper, der hver især arbejder med et specifikt område i den nye lov. Undergrupperne mødes mindst en gang om ugen.

domstole, (3) appeldomstolene træffer afgørelse om appeller mod kendelser fra underretter og vil fungere som retter i første instans i administrative klager, (4) den øverste kassationsret træffer kun afgørelse om appeller mod afgørelser truffet af domstole i anden instans. På den måde bliver den øverste kassationsret en egentlig kassationsdomstol, som kun tager sig af retlige spørgsmål. For at undgå, at den øverste kassationsret bliver overbelastet, vil der blive indført et filter, der nøje overvåger, hvilke sager der skal have adgang til retten. Rumænien forventer, at højesteret, der er den eneste ret i landet, der er kompetent til at træffe endelig afgørelse i retlige spørgsmål, vil gå i spidsen for retspraksis og i væsentlig grad bidrage til at gøre praksis ensartet.

Kommissionen, der udarbejder den nye civile retsplejelov, prøver at finde en løsning på problemet med undtagelser grundet i forfatningsstridighed som en måde at forsinke proceduren på⁸. Den valgte løsning er, at når parterne rejser spørgsmål om forfatningsmæssigheden af en lov, der er relevant i sagen, sendes spørgsmålet til forfatningsdomstolen, men rettergangen fortsætter. Hvis loven erklæres for forfatningsstridig, indgiver den berørte part en appel eller en begæring om genoptagelse af sagen.

Ny strafferetsplejelov

Den kommission, der skal udarbejde den nye strafferetsplejelov, startede sit arbejde i januar 2007.

For øjeblikket arbejder medlemmerne af kommissionen⁹ med at skitsere den nye lov. De har udarbejdet nogle råskitser over ordningen, men den endelige version er ikke klar.

Den nye strafferetspleje vil hovedsageligt bygge på partsprincippet. For alvorlige og mellemalvorlige lovovertrædelser vil det være obligatorisk med retsforfølgning, men for mindre overtrædelser vil anklageren få uindskrænket bemyndigelse til at lade sagen falde.

Hidtil har kommissionen ikke haft kontakt med den anden kommission for at finde en passende løsning på potentielt divergerende holdninger til fælles principper som for eksempel undtagelser på grund af forfatningsstridighed.

⁸ Når der rejses påstand om undtagelse på grund af forfatningsstridighed, har domstolen kun ret til at kontrollere, om den anfægtede lov er relevant i sagen. Hvis det er tilfældet, overgiver domstolen sagen til forfatningsdomstolen, og den egentlige rettergang suspenderes automatisk. Dermed kan selv fuldstændig ugrundede undtagelser bevirke væsentlige forsinkelser, eftersom forfatningsdomstolen er overbelastet.

⁹ Kommissionen havde oprindeligt 5 medlemmer, men har nu 17. Ifølge justitsministeriets anordning af maj 2007 er der blandt de 17 medlemmer en statssekretær i justitsministeriet, tre juraprofessorer, fire dommere (en fra den øverste kassationsret, to fra appeldomstole og en fra en underret), to anklagere (en fra det nationale antikorrupsionsdirektorat og en fra anklagemyndigheden knyttet til en appeldomstol), en advokat, en ekspert fra lovgivningsrådet, en universitetsansat og fire juridiske rådgivere fra justitsministeriets lovgivningsdepartement. I starten mødtes kommissionen to gange om måneden, men Rumænien meddeler, at den siden 23. maj har arbejdet på permanent basis og mødes dagligt.

- Forbedring af det øverste retsråds kapacitet til at varetage sine væsentlige ansvarsområder og sin ansvarlighed. Navnlig behandling af potentielle interessekonflikter og uetisk adfærd hos retsrådets medlemmer. Ansættelse efter de nyligt vedtagne objektive kriterier af retsinspektører, som skal være mere bredt regionalt repræsenteret

Det øverste retsråds administrative kapacitet til at udøve sine beføjelser i henhold til loven er nu fuldt opbygget. Retsrådet fungerer på en sammenhængende måde inden for alle sine ansvarsområder og benytter arbejdsgrupper, som koordineres af et permanent medlem af retsrådet, og som overvåger og gennemfører aktiviteter inden for hvert sit område. Det nye ledelsesteam i det øverste retsråd blev valgt i januar 2007, og det har forpligtet sig til at opretholde en funktionel kontakt til justitsministeriet og andre statslige myndigheder og til i højere grad at inddrage retsrådet i de lovgivningsdebatter, som vedrører retssystemet.

Retsrådets og det enkelte medlems ansvarlighed og etiske standarder giver stadig anledning til betænkeligheder. Det samme gælder for retsrådsmedlemmernes potentielle interessekonflikter. Ifølge loven kan de nuværende medlemmer af retsrådet vælge mellem at være faste medlemmer og udøve funktionen som rådsmedlem og at have en lederstilling i en domstol eller hos anklagemyndigheden¹⁰. Desuden har retsrådet i anliggender som etiske normer for det enkelte medlem eller potentielle interessekonflikter konsekvent indtaget en formalistisk holdning, ifølge hvilken der ikke må være formodning om manglende integritet for medlemmer af det øverste retsråd, og at påstande om uetisk adfærd vil blive behandlet fra sag til sag.

I forbindelse med ansættelse af retsinspektører har retsrådet benyttet en klart defineret, objektiv procedure ved alle de seneste ansættelsesrunder. Retsrådet var også opmærksom på, at der var en geografisk repræsentation blandt de nyansatte inspektører for dermed at bryde det monopol, der havde været forbeholdt dommere fra domstole og anklagemyndigheden i Bukarest.

3.2.2. *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*

Ifølge loven om agenturet for national integritet, der blev ændret ved en ministeriel hasteanordning, har agenturet ret til at kontrollere formueforhold, hvervsuforenelighed og potentielle interessekonflikter for et stort antal højtstående ansatte i det offentlige og valgte repræsentanter. Det er også fastsat i loven, at der vedtages bindende beslutninger, på basis af hvilke der kan træffes afskrækkende sanktioner. Agenturet forventes at være operationelt i oktober 2007.

¹⁰ Syv af retsrådsmedlemmerne har valgt at være fast medlem, og formanden for det øverste retsråd er ifølge loven fast medlem under sit etårige mandat som leder.

Den retlige usikkerhed, der hersker med hensyn til agenturets uafhængighed, og hvor effektive dens beføjelser er til at efterforske og pålægge afskrækkende sanktioner, bliver kun delvis afhjulpet med de ændringer, som er indført med den ministerielle hasteanordning. Denne anordning er retsgyldig, til den bekræftes eller ændres af parlamentet.

Rumænien har gjort væsentlige fremskridt med hensyn til at opfylde denne benchmark. Det er dog for tidligt at vurdere, hvor effektivt agenturet kan være med hensyn til at nå målene, så længe det endnu ikke er oprettet og har opnået resultater.

Detaljeret vurdering

- Vedtagelse af lovgivning om oprettelse af et effektivt, uafhængigt integritetsagentur, som skal have ansvaret for at kontrollere formueforhold, potentiel hvervsuforenelighed og potentielle interessekonflikter og vedtage bindende beslutninger, på basis af hvilke der kan træffes afskrækkende sanktioner

Justitsministeriet har udarbejdet lovforslaget om oprettelse af det nationale integritetsagentur, som skal have beføjelse til at kontrollere formueforhold, hvervsuforenelighed og potentielle interessekonflikter.

Lovforslaget blev godkendt af regeringen i juli 2006 og endelig vedtaget i det rumænske senat i maj 2007¹¹

I henhold til loven er det senatet, der på forslag af det nationale integritetsråd – på baggrund af en udvælgelsesprøve/en eksamen – udpeger formanden og næstformanden for agenturet for en firårig periode¹² På forslag af det nationale integritetsråd kan senatet også afsætte formanden og næstformanden fra deres hverv.

Det nationale integritetsråd skal foretage kontrol af formueforhold, interessekonflikter og hvervsuforenelighed¹³

Loven foreskriver en årlig, uafhængig eksternt revision, der finansieres over dets eget budget. Alle rangspersoner og offentligt ansatte på nationalt og centralt niveau er forpligtede til at indgive erklæringer om formueforhold og interesser¹⁴

¹¹ Lov nr. 144 af 25. maj 2007 om det nationale integritetsagenturs oprettelse, organisation og funktion, som offentliggjort i den rumænske statstidende, del I, nr. 359 af 25. maj 2007.

¹² Det nationale integritetsråd er et organ, der ikke har status som juridisk person, og som ikke fungerer permanent. Det er sammensat af regeringsrepræsentanter, senatorer og medlemmer af deputeretkammeret, repræsentanter for retsforeninger og for valgte ledere af lokale, offentlige forvaltningsorganer, offentligt ansatte og civilsamfundet. Rådet forelægger en årsrapport om agenturets aktiviteter for senatet.

¹³ Under efterforskningen kan inspektørerne forlange vidneafhøringer, indkalde eksperter og udbede sig alle dokumenter og oplysninger, der er nødvendige for at kunne fastslå forholdene, fra alle involverede offentlige institutioner og organer og fra andre offentlige og private lovinstanser.

Integritetsinspektøren skal foretage kontrol af formueforhold, af interessekonflikter eller af hvervsuforenelighed enten af egen drift eller efter begæring fra en berørt part i overensstemmelse med gældende retsfor skrifter. Den person, som skal underkastes kontrol, vil blive underrettet om, hvornår processen går i gang, og har ret til at blive bistået eller repræsenteret af en advokat.

For at beskytte rangspersoner og offentligt ansatte mod unødigt trætte foreskriver loven fængsling af personer, som ind giver falske erklæringer.

Integritetsinspektøren skal meddele retten, hvis der ud fra tilgængelige beviser er en markant forskel mellem de faktiske og de erklærede formueforhold, som ikke med rimelighed kan begrundes¹⁵. I så fald kan retten kræve konfiskation af en del af formuen eller af visse formuegenstande. Hvis retten gennem en endelig, uigenkaldelig beslutning konstaterer, at formuen er erhvervet på ulovlig vis, og kræver konfiskation, skal vedkommende ifølge loven fratages sit hvern og have forbud mod at udøve en fremtrædende eller offentlig stilling for en periode på 3 år efter fratagelsen af hvern, undtagen for dem, der er valgt til et hvern. Den endelige, uigenkaldelige beslutning, hvor der konstateres en interessekonflikt, forelægges disciplinærudvalgene eller i givet fald myndighederne, således at der kan blive truffet disciplinære sanktioner over for den pågældende person, eller vedkommende kan fratages sit hvern.

Der er allerede udtrykt flere betænkeligheder ved den endelige udgave af lovforslaget om det nationale integritetsråd, navnlig følgende:

- Oprindelig var meningen med udkastet, at der skulle oprettes et agentur, der kunne kontrollere og gribe ind på et område, som ikke var dækket af en anden institution i Rumænien (formuer, der ikke kan begrundes i den kontrollerede persons indtægter). Men den vedtagne form har begrebet "ulovlig" formue i stedet for formue, "der ikke kan begrundes". "Ulovlig" formue kan konfiskeres, men det skal bevises på forhånd, at den stammer fra en ulovlig, retsstridig handling. Men dette område er dels allerede dækket af anklagere/politi (for kriminelle handlinger) og fiskale myndigheder/politi osv. (mindre alvorlige overtrædelser, civile sager), dels kan der være et meget stort antal tilfælde, hvor det ikke kan bevises, at der er tale om "ulovlige" handlinger, selv om formuen overstiger indtægterne uden at kunne begrundes.

¹⁴ Hvis erklæringerne om formueforhold eller interesser ikke offentliggøres, kan der ifølge loven idømmes bøde, hvilket også gælder, hvis erklæringen ikke indgives eller indgives for sent. At indgive falske erklæringer om formueforhold eller interesser anses for at være en kriminel handling og straffes med fængsel.

¹⁵ Den markante forskel er fastlagt i loven som en forskel mellem den eksisterende formue og de erhvervede indtægter, der er større end 10 %, men ikke mindre, end hvad der svarer til 20 000 EUR i lei. En ministeriel hasteanordning om ændring og supplerings af lov nr. 144/2007 om det nationale integritetsagenturs oprettelse, organisation og funktion (anordning nr. 49/01/06/2007) ændrede det beløb, der skal til for at udløse formuekontrol, til hvad der svarer til 10 000 EUR i lei. Rumænien forventer, at denne anordning bliver valideret i parlamentet.

- Den procent, der defineres som en "markant forskel" mellem den faktiske formue og den erklærede formue, og som er grundlag for integritetsinspektørens indberetning til retten (mindst 10 %, men ikke mindre, end hvad der svarer til 20 000 EUR i lei¹⁶) forekommer at være meget højere i forhold til de 2 %, der oprindeligt blev foreslået.

For nogle af aspekterne under disse to punkter er der med anordning 49/01/06/2007, der trådte i kraft i juni 2007, sket visse positive ændringer. Blandt andet erstattes "ulovlig formue" med "formue, der ikke kan begrundes". Den giver også mulighed for at indlede efterforskning, når der er konstateret en diskrepans på 10 000 EUR mellem formue og indtægt.

Anordningen mangler dog stadig at blive godkendt af parlamentet, for at den kan få varig retsgyldighed¹⁷

Hvordan agenturet reelt fungerer, er endnu ikke blevet vurderet.

- Oprettelse af et nationalt integritetsagentur, sikkerhed for, at der er de nødvendige menneskelige og økonomiske ressourcer til, at det kan opfylde sit mandat

Denne del af benchmarken kan først vurderes, når det nyeagentur er gået i gang med sit arbejde.

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

Der har hele tiden været gjort fremskridt med forfølgning af korruptionssager på højt niveau. Der er oprettet særlige afdelinger for retsforfølgning i korruptionssager (under det nationale antikorrupsionsdepartement) i hele landet, og disse har opnået gode resultater med efterforskning og anklageskrifter vedrørende korruption på højt niveau. Der er tale om sager, hvor kendte, indflydelsesrige, offentlige personer står anklaget for korruption. Men retskendelserne afspejler ikke den skærpede strafforfølgning. Data over domsafsigelser viser, at straffene generelt ikke virker afskrækkende, og at der for et meget stort antal vedkommende sker suspension af straffene i sager om korruption på højt niveau. Grunden til disse suspensioner må tydeliggøres, ligesom også dommerstandens bevidsthed om og holdning til afskrækkende kendelser i sager af korruption på højt niveau må skærpes. Det er med til at undergrave de fremskridt, der er gjort på det seneste med hensyn til efterforskning, og kan give offentligheden det indtryk, at der mangler politisk vilje til at bekæmpe korruption. Derudover har der på det seneste været en række begivenheder, som kan få en negativ indvirkning på bekæmpelsen af korruption. Det drejer sig om afkriminalisering af banksvindel, parlamentets intention om at afkorte den maksimale varighed af efterforskning i

¹⁶ Svarende til 10 000 EUR i lei ifølge den ministerielle hasteanordning.

¹⁷ Lovkomitéen vedtog anordningen den 13. juni, men den mangler at blive endelig godkendt af parlamentet.

strafbare handlinger og anmodningen om afskedigelse af et medlem af det nationale antikorrupsionsdepartement.

Generelt er de fremskridt, der er gjort med hensyn til retlig behandling af korruption på højt niveau, utilstrækkelige.

Detaljeret vurdering

- Fortsat indberetning om professionelle og upartiske efterforskninger i sager om korruption på højt niveau. Sikring af retlig og institutionel stabilitet med hensyn til bekæmpelse af korruption, især ved at opretholde den nuværende procedure for udnævnelse og opsigelse af Rumæniens statsanklager, af chefanklageren i det nationale antikorrupsionsdirektorat og af andre personer i ledende stillinger hos statsanklagemyndigheden

I marts 2006 ratificerede det rumænske parlament lov nr. 54/06, som igen gav det nationale departement til bekæmpelse af korruption beføjelse til at efterforske alle sager om korruption på højt niveau. Departementet er nu det nationale antikorrupsionsdirektorat. Det er en juridisk enhed under anklagemyndigheden, der er tilknyttet den øverste kassationsret. Det er statsanklageren ved anklagemyndigheden, der er tilknyttet den øverste kassationsret, som leder direktoratet gennem chefanklageren. Direktoratet har sit eget budget og sit eget personale.

Direktoratets indsats for og kapacitet til at retsforfølge korruption på højt niveau fortsatte. Antallet og profilen af de nye efterforskninger, som direktoratet indledte i denne periode, gav gode resultater, hvad angår upartisk efterforskning i korruption på højt niveau.

De tidsrammer, inden for hvilke direktoratet gennemfører og afslutter sin efterforskning, viser fortsat en høj grad af professionalisme i dets tværfaglige efterforskningshold. Siden september 2006 er der udfærdiget 84 nye anklageskrifter over for 195 tiltalte. I samme periode afgav domstolene 47 ikke-endelige domfældelser i korruptionssager og 33 endelige domfældelser. Tre sager endte med frifindelse.

Men direktoratets anstrengelser og resultater med strafforfølgning af korruption på højt niveau støttes ikke af tilsvarende resultater i domstolssystemet. Der er adskillige elementer i domstolenes praksis, som antyder, at der enten ikke er tilstrækkelig bevidsthed om korruptionsfænomenet, eller at der mangler uddannelse/viden.

For det første har de kendelser, som afsiges af domstolene i korruptionssager, ikke en afskrækkende virkning og opfylder ikke deres forebyggende funktion. I gennemsnit er straffen i korruptionssager på 1-2 års fængsel, men i langt størstedelen af domfældelserne bliver fuldbyrdelsen gjort betinget, og det er ikke lykkedes for domstolene at vise, at de forstår, hvor vigtig deres rolle er i bestræbelserne på at dæmme op for korruptionen i Rumænien.

For det andet har domstolene i alle de vigtigste korruptionssager, som er efterforsket af direktoratet og bragt for en domstol inden for det seneste halve år, suspenderet retsforfølgningen og henvist sagerne til forfatningsdomstolen for at denne kan udtale sig om forskellige klager om forfatningsstridighed fra forsvarers side. Selv om denne metode er proceduremæssig korrekt, kan der stilles spørgsmål ved tendensen hos domstolene til at henvise sager til en højere retsinstans i stedet for at lade dem behandle ved en lavere instans. Således blev retssagerne mod to tidligere politikere på højt niveau betragtet som et klart signal om, at der var vilje til at efterforske korruption på højt niveau i Rumænien, men de er nu suspenderet, indtil efterprøvelsen af forfatningsmæssighed er afsluttet, og det kan tage langt over et år.

Hvad angår procedurer for udnævnelse og opsigelse, kan afgang før tid eller udskiftning af ansatte, der indtager en nøglestilling i reformprocessen, være til skade for kontinuiteten i reformprocessen. Hvad angår udnævnelse og opsigelse af statsanklageren og chefanklageren fra det nationale antikorrupsionsdirektorat, blev den beslutning, som var truffet af senatets lovkomité for at genoptage et tidligere forslag, der havde været til behandling i senatet siden 2006, forkastet af plenum i slutningen af marts 2007. Det er endnu uklart, om intentionen om at ændre udnævnelsesproceduren er uigenkaldeligt skrinlagt. De mange personaleændringer inden for de seneste måneder virker ikke beroligende i så henseende. Af eksempler herpå kan nævnes, at flere medarbejdere i generaldirektoratet til bekæmpelse af korruption er gået, og at der er foreslået afskedigelse af ledere i det nationale antikorrupsionsdirektorat og det nationale retsinstitut¹⁸. Desuden har flere højtansatte i justitsministeriet taget deres afsked.

Derudover er der en anden betænkelighed med hensyn til bekæmpelse af korruption, nemlig de mulig ændringer af retsplejeloven, som for øjeblikket bliver drøftet i parlamentet. Det vil kunne få en væsentlig negativ indvirkning på bekæmpelsen af korruption, især på følgende tre områder: (1) Uanset hvad der er givet udtryk for af betænkeligheder, afskaffes muligheden for, at den offentlige anklager kan tillade en behørigt begrundet midlertidig anholdelse i alvorlige sager, selv om der under alle omstændigheder kræves en dommerkendelse, inden for de næste 48 timer. (2) Efterforskning begrænses til maksimalt seks måneder. (3) Aflytning begrænses til maksimalt 120 dage. Disse ændringer vil i alvorlig grad begrænse efterforskernes mulighed for at indsamle beviser, især når der er tale om veletablerede kriminelle grupper eller magtfulde regeringsrepræsentanter, der er dybt involveret i korruption.

¹⁸ CSM mente dog ikke, at forslagene om afskedigelse var tilstrækkeligt begrundede. Derfor er begge forslag stillet i bero, indtil der foreligger flere beviser.

Og endelig kan der blive problemer med den retlige stabilitet til bekæmpelse af korruption på grund af en ny lov, som blev vedtaget i slutningen af marts 2007¹⁹ og som afkriminaliserer visse aspekter af banksvindel, der tidligere hørte ind under det nationale antikorrupsionsdirektorat²⁰ Hvis loven anvendes med tilbagevirkende kraft, hvilket ser ud til at være tilfældet, vil afkriminaliseringen gælde for bankansatte, der har modtaget returkommission for tvivlsomme, ulovlige lån. Det vil betyde, at mange af de sager, der er suspenderet af direktoratet, vil blive hævet²¹.

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

Rumænien har gjort fremskridt med flagskibsprojekter, der kan øge befolkningens bevidsthed om korruption, for eksempel den succesrige "grønne" korruptions-hjælpeplan og det nationale integritetscenter, der er et uafhængigt, offentligt, rådgivende organ om korruption, der drives i samarbejde med civilsamfundet. Derudover har Rumænien gennemført en række antikorrupsionskampagner for den brede offentlighed, ansatte i retsvæsenet og offentligt ansatte i forskellige aktivitetssektorer. Generaldirektoratet til bekæmpelse af korruption i ministeriet for administrative og indre anliggender har truffet en række fremadrettede foranstaltninger som integritetstest og inspektioner. Der er gennemført uddannelsesprogrammer for offentligt ansatte og indført forebyggende foranstaltninger på områder som sundhed og uddannelse. Der mangler dog en alsidig, lokal korruptionsstrategi baseret på risikovurdering og rettet mod de mest sårbare sektorer og lokalforvaltningen. Der er ikke berettet om udbredelse af succesrige pilotaktiviteter. Desuden giver den fortsatte politiske støtte til vigtige, højt profilerede projekter som det nationale integritetscenter anledning til betænkeligheder.

Generelt er der gjort visse fremskridt for denne benchmark

Detaljeret vurdering

- *Vurdering af de nyligt afsluttede oplysningskampagner og om nødvendigt forslag til opfølgning af aktiviteter, der fokuserer på sektorer med høj risiko for korruption*

¹⁹ Lov nr. 69/2007 af 26. marts 2007 om ændring af lov nr. 78/2000 (lov om forebyggelse og efterforskning af korruption).

²⁰ Loven afkriminaliserer långivning, som krænker bankpolitikker, og anvendelse af lån til andre formål end de i låneansøgningen erklærede (andre end lån, der involverer offentlige midler). Disse overtrædelser hørte oprindeligt under det nationale antikorrupsionsdirektorat på grund af deres forbindelse med korruption og på grund af de negative følger af banksvindel for rumænske banker.

²¹ Der er for øjeblikket 52 sager, der kan blive berørt heraf, og ca. ligeså mange sager i det nationale antikorrupsionsdirektorat, som vil blive taget ud af efterforskningen i kriminelle sager.

Der blev indledt mange antikorrupsionskampagner i 2006, og de fortsatte i 2007. Med de bevidstgørelses- og oplysningskampagner, som blev gennemført af generaldirektoratet til bekæmpelse af korruption, opnåedes der mærkbare resultater. Fra september 2006 til marts 2007 modtog den grønne hjælpelinje (TELVÉRDE) i generaldirektoratet 6 237 opkald og talemæddelelser. I den periode fremsendte generaldirektoratet også 142 strafferetlige efterforskninger til det nationale antikorrupsionsdirektorat, som udformede anklageskrifter i 17 sager fra det pågældende generaldirektorat. Justitsministeriet lancerede en anden bevidstgørelseskampagne, der var rettet mod både brugere af retssystemet og retspersonalet ("lad være med at bestikke, og lad dig ikke bestikke"). Kampagnen er stadig i gang, og der er endnu ikke foretaget nogen måling af dens indvirkning på målgrupperne.

- Rapport om brugen af foranstaltninger til at mindske mulighederne for korruption og skabe større åbenhed i lokalforvaltningen og om sanktioner over for offentligt ansatte, især i lokalforvaltningen

Hvad angår brugen af foranstaltninger, der kan mindske mulighederne for korruption og skabe større åbenhed i lokalforvaltningen, får det nationale agentur for offentligt ansatte væsentlig støtte gennem PHARE-venskabsprojektet, der blev indledt i december 2006, og som skal bistå agenturet med at omdefinere politikker og intern praksis gældende for menneskelige ressourcer. Et af hovedmålene med dette projekt er at skabe større åbenhed og integritet blandt ansatte i det offentlige.

Generaldirektoratet til bekæmpelse af korruption rapporterede i slutningen af januar 2007 om foranstaltninger, de havde anvendt til forebyggelse og bekæmpelse af korruption i justitsministeriet og dets tjenestegrene. Alene for grænsepolitiets vedkommende, som havde været i fokus for generaldirektoratet i 2006, blev der gennemført mere end 6 000 integritetstest, hemmelige operationer og uanmeldte inspektioner. Her var antallet af grænsepolitibetjente, der havde meldt om forsøg på korruption, særlig stort (60 % flere end i 2005). Der var af grænsepolitiet blevet anmeldt 67 tilfælde af forsøg på bestikkelse til generaldirektoratet, og det største beløb, der var blevet tilbudt som bestikkelse og afvist af en betjent var 5 000 EUR (en sag om cigaretsmugling ved grænsen mellem Rumænien og Ukraine).

Generaldirektoratet gik også ind i en intensiv forebyggende kampagne, både med aktiviteter for personalet i indenrigsministeriet og i samarbejde med civilsamfundet, og det prøvede at inddrage forskellige dele af befolkningen (for eksempel studenterorganisationer) i de offentlige institutioners forsøg på at reformere deres administration og deres personale.

For så vidt angår svindel med EU-midler rapporterede departementet for bekæmpelse af svig om 13 nye tilfælde, der var begyndt i januar 2007. Det samlede antal sager, som er blevet efterforsket af departementet mellem 1. september 2006 og 15. marts 2007, er 84, hvoraf 63 sager blev indledt i referenceperioden. 22 sager blev sendt videre til det nationale antikorrupsionsdirektorat på grundlag af samarbejdsaftalen mellem de to institutioner, og 17 sager blev sendt videre til de almindelige anklagere.

De konkrete resultater af de forebyggende foranstaltninger, som de offentlige institutioner har indført, er svære at vurdere, da der ikke er indbygget analytiske instrumenter i de bevidstgørelses-/informationskampagner, der er gennemført hidtil. En alsidig antikorrptionskampagne, som skal finansieres gennem et PHARE 2004-projekt og er udstyret med alle mulige elementer, som kan give et godt billede af, hvor langt den centrale og lokale administration er kommet med forebyggelse og bekæmpelse af korruption, er først i sin indledning og vil blive gennemført i 2007.

For samtlige centrale og lokale institutioner fungerer generaldirektoratet til bekæmpelse af korruption under ministeriet for administrative og indre anliggender som den centrale antikorrptionsstruktur.

4. OPFØLGNING UNDER SAMARBEJDS- OG KONTROLMEKANISMEN

Hvad angår reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption, skal Rumænien fortsat arbejde frem mod opfyldelse af benchmarkene, og særlig

- færdiggøre vedtagelsen af den nye civile retsplejelov, fortsætte med vedtagelsen af den nye strafferetsplejelov og styrke den nye straffelov
- løse de nuværende personalemæssige og organisatoriske problemer i det rumænske domstolssystem og følge op på resultaterne af undersøgelser og pilotprojekter, så der kan opstilles resultatindikatorer for retsvæsenet
- påvise effektiviteten i det nationale integritetsagentur
- sikre retlig og institutionel stabilitet inden for bekæmpelse af korruption, herunder vigtige institutioner som det nationale antikorrptionsdirektorat, og træffe flere afskrækkende afgørelser i sager om korruption på højt niveau. Der bør udvikles mere afskrækkende foranstaltninger, for eksempel en skærpelse af de retlige forudsætninger for betinget straf og hertil hørende juridisk uddannelse
- etablere en sammenhængende, landsomfattende antikorrptionsstrategi, der er rettet mod de mest sårbare sektorer og lokalforvaltningen, og overvåge gennemførelsen heraf
- for at nå ovenstående, styrke kapaciteten i retsvæsenet på alle niveauer, herunder professionalisme, uafhængighed, ressourcer og beføjelser.

Samarbejds- og kontrolmekanismen vil fortsat blive anvendt til at overvåge fremskridtene i Rumænien. Til at lette samarbejdet og kontrollen vil det være hensigtsmæssigt, hvis de rumænske myndigheder inden oktober 2007 udarbejder en handlingsplan indeholdende en række delmål, som viser, hvordan Rumænien vil arbejde på at opfylde benchmarkene. Planen bør baseres på en sammenhængende strategi til bekæmpelse af korruption på alle niveauer og en troværdig plan, der kan styrke professionalisme, uafhængighed, beføjelser og ressourcer i retsvæsenet. Det er vigtigt, at de rumænske myndigheder indgår en åben dialog med sine borgere, og at de sørger for mere gennemsækelighed i de reformer, der igangsættes som led i

samarbejds- og kontrolmekanismen, blandt andet vedrørende korruption. Det er vigtigt, at der hele tiden er en politisk vilje til at reformere retsvæsenet og bekæmpe korruption.

4.1. Støtte

Der vil blive ydet støtte til Rumæniens bestræbelser på at reformere retsvæsenet og bekæmpe korruption. Det vil indebære, at eksisterende EF-midler under de forskellige programmer for Rumænien skal fokusere på og rettes mod institutionsopbygning og uddannelsesprogrammer, der vedrører reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption.

Europa-Kommissionen opfordrer andre medlemsstater til at øge deres bistand, også af praktisk art, til Rumænien ved at indgå i samarbejdsteam med de rumænske myndigheder om efterforskning i korruptionssager, at dele finansielle oplysninger og metoder med de relevante myndigheder, at udsende eksperter og rådgivere til de kompetente ministerier og organer (for eksempel det kommende nationale integritetsagentur og det øverste retsråd) og at tilbyde uddannelse på højt niveau for rumænsk politi, toldfunktionærer og anklagere på deres nationale politi- og toldakademier, dommerskoler eller nationale retsinstitutter og andre højere uddannelsescentre for offentligt ansatte.

Retsstatsprincippet er af altafgørende betydning for EU, og det indebærer, at alle aktører - Kommissionen, Rumænien og de øvrige medlemsstater - skal samarbejde for at sikre, at Rumænien i praksis reformerer sit retsvæsen og bekæmper kriminalitet og korruption på alle niveauer. Inden oktober 2007 vil Kommissionen gennemgå den bistand, som medlemsstaterne har ydet, for at se, hvor der mangler noget, og sørge for, at Rumænien får al den nødvendige støtte.

5. KONKLUSION

I de første seks måneder efter tiltrædelsen er Rumænien fortsat med at gøre fremskridt med hensyn til at afhjælpe svagheder, som kunne forhindre en effektiv anvendelse af EU's love, politikker og programmer. Der skal mere tid til for at kunne vise, at de vigtige lovgivningsmæssige fremskridt har givet resultater på nøgleområder. Der må fortsat udvises opmærksomhed på alle områder, hvor der er iværksat ledsageforanstaltninger. Det er især nødvendigt at øge bestræbelserne med reformen af retsvæsenet og bekæmpelsen af korruption. På baggrund af den analyse, der er foretaget i denne rapport, mener Kommissionen ikke, at det på nuværende tidspunkt er berettiget at gøre beskyttelsesklausulerne i tiltrædelsestraktaten gældende.

Kommissionen vil fortsat arbejde nært sammen med Rumænien for at støtte landet i dets bestræbelser på at opfylde benchmarkene under samarbejds- og kontrolmekanismen. Ifølge beslutningen om etableringen af samarbejds- og kontrolmekanismen skal Kommissionen udarbejde en rapport hver sjette måned. Kommissionen vil foretage en opdatering af denne rapport i begyndelsen af 2008. Den næste detaljerede rapport om samarbejds- og kontrolmekanismen vil blive udarbejdet i midten af 2008. Til denne rapport skal Rumænien indsende oplysninger til Kommissionen om de fremskridt, der gøres indtil 31. marts 2008.

BILAG

Situationen for beskyttelsesforanstaltninger og overgangsordninger gældende for Rumænien

Økonomisk beskyttelsesklausul

Ikke relevant

Beskyttelsesklausul om det indre marked

Ikke relevant

Beskyttelsesklausul om retlige og indre anliggender

Ikke relevant

Landbrugsmidler

a) Beskyttelsesforanstaltninger

Ikke relevant

b) Overgangsordninger

Kommissionens forordning (EF) nr. 1423/2006 af 26. september 2006 om indførelse af en mekanisme for passende foranstaltninger vedrørende landbrugsudgifterne i Bulgarien og Rumænien

Fødevarerikkerhed

a) Beskyttelsesforanstaltninger

Kommissionens beslutning 2007/269/EF af 23. april 2007 om beskyttelsesforanstaltninger over for equin infektiøs anæmi i Rumænien

b) Overgangsordninger

Kommissionens beslutning 2006/779/EF af 14. november 2006 om midlertidige dyresundhedsmæssige foranstaltninger til bekæmpelse af klassisk svinepest i Rumænien

Kommissionens beslutning 2006/802/EF af 23. november 2006 om godkendelse af planerne for udryddelse af klassisk svinepest hos vildtlevende svin og nødvaccination af sådanne svin og svin på bedrifter mod sygdommen i Rumænien

Kommissionens beslutning 2006/805/EF af 24. november 2006 om dyresundhedsmæssige foranstaltninger til bekæmpelse af klassisk svinepest i visse medlemsstater (senest ændret ved Kommissionens beslutning 2007/152/EF af 6. marts 2007)

Kommissionens beslutning 2007/16/EF af 22. december 2006 om overgangsforanstaltninger vedrørende samhandel inden for Fællesskabet med sæd, æg og embryoner af kvæg, svin, får, geder og dyr af hestefamilien tilvejebragt i Bulgarien og Rumænien"

Kommissionens beslutning 2007/23/EF af 22. december 2006 om ændring af tillæg B til bilag VII til tiltrædelsesakten af 2005 for så vidt angår visse virksomheder i sektorerne for kød, for mælk og mejeriprodukter og for fisk i Rumænien"

Kommissionens beslutning 2007/27/EF af 22. december 2006 om visse overgangsforanstaltninger vedrørende leverancer af rå mælk til forarbejdningsvirksomheder og forarbejdningen af denne rå mælk i Rumænien for så vidt angår kravene i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 852/2004 og 853/2004"

Kommissionens beslutning 2007/29/EF af 22. december 2006 om overgangsforanstaltninger vedrørende visse animalske produkter, der er omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 853/2004 og indført i Bulgarien og Rumænien fra tredjelande før den 1. januar 2007"

Kommissionens beslutning 2007/30/EF af 22. december 2006 om overgangsforanstaltninger vedrørende markedsføring af visse animalske produkter fremstillet i Bulgarien og Rumænien" (ændret ved Kommissionens beslutning 2007/264/EF af 25. april 2007)

Kommissionens beslutning 2007/228/EF af 11. april 2007 om overgangsforanstaltninger for Rumænien vedrørende ordningen for identifikation og registrering af får og geder som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 21/2004