

DE

006572/EU XXIV.GP
Eingelangt am 12/02/09

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 12.2.2009
KOM(2009) 70 endgültig

**ZWISCHENBERICHT DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT**

Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

ZWISCHENBERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

1. EINLEITUNG

Als Rumänien am 1. Januar 2007 der EU beitrat, wurde ein *Kooperations- und Kontrollverfahren*¹ eingerichtet, um Rumänien bei der Behebung bestimmter Mängel in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung zu helfen und Fortschritte in diesen Bereichen durch regelmäßige Berichte zu überwachen.

Der vorliegende Bericht ist ein Zwischenbericht mit einer technischen Aktualisierung wichtiger Entwicklungen, die sich in Rumänien in den letzten sechs Monaten im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens ereignet haben². Er enthält keine Bewertung der erzielten Fortschritte. Die Aktualisierung beschränkt sich auf Maßnahmen, die entweder bereits abgeschlossen sind oder deren Abschluss in Kürze zu erwarten ist.

Die von der Kommission am 23. Juli 2008 verabschiedete Mitteilung ist nach wie vor der Bezugspunkt für die Bewertung der Fortschritte im Hinblick auf die Erfüllung der Vorgaben und die Ermittlung der verbleibenden Aufgaben. Die Kommission führt ihre nächste Bewertung im Sommer 2009 durch.

2. JUSTIZREFORM UND KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG: STAND DER DINGE

Das im Kommissionsbericht vom Juli 2008 verzeichnete Fortschrittstempo wurde nicht beibehalten. Zwar gab es einige positive Signale bei der Justizreform, Ergebnisse sind allerdings schwer zu erkennen. Die Regierung hat einen Änderungsentwurf zum Bürgerlichen Gesetzbuch, einen Entwurf des Strafgesetzbuches und Entwürfe für die Straf- und Zivilprozessordnung fertig gestellt. Sie müssen jedoch noch verabschiedet werden. Die Absichten des Obersten Rates der Magistratur, mehr Eigenverantwortung bei der Justizreform zu übernehmen, sind ermutigend, müssen jedoch in die Tat umgesetzt werden. Die Nationale Behörde für Integrität hat ein funktionsfähiges Verzeichnis der Fälle aufgestellt. Diese Arbeit muss fortgesetzt werden.

In den meisten anderen Bereichen bleiben die von der Kommission im Juli festgestellten Mängel bestehen. Obwohl das Verfassungsgericht vor kurzem

¹ Entscheidung der Kommission 2006/928/EG vom 13. Dezember 2006 zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Rumäniens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung (ABl. L 354 vom 14.12.2006, S. 56).

² Der Stichtag für diesen Bericht ist der 15. Januar 2009.

Änderungen der Strafprozessordnung³ abgelehnt hat, die die Rechte der Staatsanwaltschaft erheblich eingeschränkt hätten, ist die rechtliche Situation nach wie vor ungeklärt und zweideutig. Einige Untersuchungen von Fällen auf hoher Ebene werden immer noch vom rumänischen Parlament blockiert. Darüber hinaus sind beim Zugang zur Justiz, der Vereinheitlichung der Rechtsprechung, der Rechenschaftspflicht der Richter und Staatsanwälte sowie im Hinblick auf die Mängel bei der Personalausstattung und Verwaltung der Justiz nach wie vor wesentliche Verbesserungen notwendig.

Die rumänischen Behörden müssen ihre Dynamik bei der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung wiedergewinnen, um gewisse Rückschläge der letzten Monate umzukehren⁴.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN - AUSBLICK

Die nächste Fortschrittsbewertung durch die Kommission im Sommer 2009 wird zeigen, inwieweit Rumänien in der Lage war, die im Bereich der Justizreform festgestellten Mängel zu beseitigen und überzeugende und greifbare Ergebnisse bei der Korruptionsbekämpfung zu erzielen.

Es wird für Rumänien entscheidend sein, bis dahin erhebliche unumkehrbare Fortschritte zu erzielen. Rumänien muss nachweisen, dass es über eine unabhängige, stabile Justiz verfügt, die in der Lage ist, Korruptionsfälle zu ermitteln und zu bestrafen sowie die Rechtsstaatlichkeit zu bewahren. Dies bedeutet insbesondere, dass die verbleibenden, zur Modernisierung des Rechtssystems erforderlichen Gesetze verabschiedet werden, und durch eine zügige Bearbeitung von Korruptionsfällen auf höchster Ebene nachgewiesen wird, dass das Rechtssystem in der Lage ist, die Gesetze unabhängigen und wirksam anzuwenden.

4. TECHNISCHE AKTUALISIERUNG ZU DEN VORGABEN

4.1. Vorgabe 1: Gewährleistung transparenterer und leistungsfähigerer Gerichtsverfahren durch Stärkung der Kapazitäten und Rechenschaftspflicht des Obersten Richterrats. Berichterstattung und Kontrolle der Auswirkungen neuer Zivil- und Strafprozessordnungen

Rumänien hat Änderungsentwürfe zum Bürgerlichen Gesetzbuch, einen Entwurf des Strafgesetzbuches sowie Entwürfe der Strafprozessordnung und der Zivilprozessordnung abgeschlossen. Die neue Regierung hat im Januar 2009 beschlossen, dem Parlament die Entwürfe zu entziehen. Eine politische Einigung über die Entwürfe muss gefunden werden. Eine Folgenabschätzung der Gesetzbücher und ein ernsthafter Anhörungsprozess müssen noch stattfinden. Die erfolgreiche Umsetzung dieser Gesetzbücher hängt von der Zuweisung ausreichender Finanzmittel sowie der Einstellung und Umverteilung von Personal ab. Am 14. Januar 2009 erklärte das Verfassungsgericht das im Oktober 2008 verabschiedete

³ Eingeführt durch das Gesetz zur Genehmigung der Notverordnung 60/2006 und vom Parlament weiter abgeändert.

⁴ In Rumänien wurden am Ende des Berichtszeitraums Parlamentswahlen durchgeführt und eine Koalitionsregierung gebildet.

kontroverse Gesetz zur Genehmigung der Notverordnung 60/2006, das die Rechte der Staatsanwaltschaft bei der Untersuchung schwerer Fälle eingeschränkt hätte, für verfassungswidrig. Die Probleme im Zusammenhang mit dieser Verordnung werden vollständig gelöst, wenn die neue Strafprozessordnung verabschiedet ist.

Die Kapazitäten des rumänischen Justizsystems sind nach wie vor schwach. Die Zahl der freien Stellen ist immer noch unannehmbar hoch. Am 31. Dezember 2008⁵ gab es 433 freie Stellen für Staatsanwälte und 344 Stellen für Richter. Die Statistiken des Obersten Rates der Magistratur zum 10. Dezember 2008 weisen darauf hin, dass fast die Hälfte aller freien Stellen Führungspositionen betreffen⁶.

Die vom Obersten Rat der Magistratur im November 2008 verabschiedete Personalstrategie enthält keine geeigneten Sofortmaßnahmen wie die vorübergehende Neuzuweisung von Mitarbeitern zwischen den Gerichtsebenen und Standorten, um dem dringenden Personaldefizit abzuhelfen⁷. Die Strategie berücksichtigt noch nicht die notwendige Umorganisation der Gerichte und Staatsanwaltschaften. Die große Zahl aktiver Richter und Staatsanwälte, die derzeit das Recht haben, jederzeit in den Ruhestand zu treten, führt zu weiteren Unsicherheiten bei der Personallage und verringert den Spielraum für Strukturreformen⁸. Ferner führt die hohe Zahl der Abordnungen von Richtern und Staatsanwälten zu verschiedenen öffentlichen Institutionen zu vorübergehend unbesetzten Stellen, die durch die für diesen Zweck gebildete Reserve nicht besetzt werden können⁹. Bei gleichzeitiger Gewährleistung einer hohen Qualität der Einstellung und Ausbildung muss Rumänien umgehend die dringendsten Kapazitätsprobleme des Justizwesens bewältigen.

Der Oberste Kassations- und Strafgerichtshof muss seine Arbeit als Hüter der Rechtsprechung verbessern¹⁰. Das Fehlen einer einheitlichen und klaren Rechtsprechung bereitet nach wie vor im Hinblick auf Rechtssicherheit und Transparenz große Sorgen¹¹. Rumänien hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um die Einheitlichkeit der Rechtsprechung im Hinblick auf das Strafmaß bei Korruption auf höchster Ebene zu verbessern. Erste Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe werden im Mai erwartet. Die Auswirkungen anderer Maßnahmen zur

⁵ Obwohl die freien Stellen für Staatsanwälte 2008 um insgesamt 107 zurückgingen und die freien Stellen für Richter mit einem Rückgang von drei Stellen im Jahre 2008 fast stabil blieben, war der Trend in den letzten sechs Monaten des vergangenen Jahres besonders negativ, da die freien Stellen für Richter um netto 99 anstiegen (von 245 auf 344) bzw. um netto 16 freie Stellen bei Staatsanwälten (von 417 auf 433).

⁶ Am 10. Dezember 2008 gab es bei den Gerichten von insgesamt 309 freien Richterstellen 154 freie Führungspositionen bzw. von 475 freien Staatsanwaltsstellen 219 freie Führungspositionen.

⁷ Der Generalstaatsanwalt berichtete im Dezember, dass die Zahl der nicht ordnungsgemäß arbeitenden Staatsanwaltschaften in den letzten Monaten von 22 auf 49 angestiegen ist. Zwei Staatsanwaltschaften verfügen über keine Staatsanwälte.

⁸ Im Dezember 2008 erfüllten 662 Richter und 360 Staatsanwälte die rechtlichen Voraussetzungen für den Ruhestand. Die genaue Zahl der aktiven Richter und Staatsanwälte, die in Ruhestand gehen werden, ist nicht bekannt, wird jedoch auf mehrere Hundert geschätzt.

⁹ Die Zahl der Abordnungen (84 Richter und 75 Staatsanwälte zum 16. Dezember 2008) übersteigt die Stellen der Reserve um mehr als 60 %.

¹⁰ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in zwei im Jahre 2008 veröffentlichten Fällen Menschenrechtsverletzungen aufgrund uneinheitlicher Urteile des Obersten Kassations- und Strafgerichtshofs, die im Widerspruch zu dem Grundsatz der Rechtssicherheit standen, festgestellt. Siehe Rechtssachen Beian gegen Rumänien, Nr. 30658/05, Driha gegen Rumänien, Nr. 29556/02.

¹¹ Beispielsweise wurde die Begründung des Gerichts bei einer aufsehenerregenden Berufung im Interesse des Eigentumsrückerstattungsgesetzes (vom Juni 2008) noch nicht veröffentlicht.

Förderung der Vereinheitlichung des Rechts wie regelmäßige Treffen auf Ebene der Berufungsgerichte können noch nicht bewertet werden.

Im Hinblick auf die Transparenz haben sich die Behörden auf die Veröffentlichung von Urteilen auf den Webseiten der Gerichte konzentriert. Am 27. November 2008 hat der Oberste Rat der Magistratur die Gerichte per Beschluss verpflichtet, alle einschlägigen Gerichtsentscheidungen im Internet zu veröffentlichen. Allerdings gibt es noch keine Kriterien zur Gewährleistung des Datenschutzes und der Einheitlichkeit der von den Gerichten veröffentlichten Entscheidungen. Ein IT-Instrument, das die rasche Veröffentlichung aller Urteile erlauben würde, wurde noch nicht in Betrieb genommen.

Von den 53 Stellen für Justizinspektoren waren 44 im Januar 2009 besetzt. Die aus Bukarest abgeordneten Inspektoren sind nach wie vor überrepräsentiert, obwohl der Oberste Rat der Magistratur am 27. November neue Vorschriften für die Abordnung von Inspektoren verabschiedet hat. Die jüngsten Abordnungen an die Aufsichtsbehörde zeigen darüber hinaus, dass diese Vorschriften noch nicht vollständig angewendet werden.

Die Aufsichtsbehörde hat allgemeine Kontrollen der gesamten Tätigkeiten einiger Gerichte sowie thematische Prüfungen verschiedener Gerichte und Staatsanwaltschaften durchgeführt. Darüber hinaus unterbreitete sie dem Justizministerium eine nicht gemeldete Zahl von Vorschlägen für Gesetzesänderungen. Bis jetzt haben einige ihrer Disziplinarkontrollen¹² zur Verhängung von Disziplinarstrafen durch den Obersten Rat der Magistratur geführt.¹³

4.2. Vorgabe 2: Einrichtung einer Behörde für Integrität mit folgenden Zuständigkeiten: Überprüfung von Vermögensverhältnissen, Unvereinbarkeiten und möglichen Interessenskonflikten und Verabschiedung verbindlicher Beschlüsse als Grundlage für abschreckende Sanktionen

Die Nationale Behörde für Integrität (ANI) hat ihre ersten Personalziele mit der Einstellung von 60 Inspektoren erreicht. Allerdings sind weitere Investitionen in Logistik, Ausrüstung, Fallmanagementsoftware und Personalressourcen erforderlich, damit die ANI ihre vollständige operationelle Leistungsfähigkeit erreicht. Bis Anfang Dezember hatte die ANI 1500 Fälle überprüft und 470 Geldbußen wegen der Nichtbeachtung von Abgabefristen für Vermögensangaben und Erklärungen der finanziellen Interessen verhängt. Zum gleichen Zeitpunkt hatte die ANI einen Fall dem Gericht und 16 Fälle den Staatsanwaltschaften zur Bearbeitung vorgelegt. Die Ermittlungen betrafen Mitglieder des Parlaments, Minister, Bürgermeister, Richter, Universitätsprofessoren und Polizisten.

Der Behörde gelang es, einen Versuch eines Mitglieds ihrer Aufsichtsbehörde, des Nationalen Rates für Integrität, in einem Einzelfall Einfluss auf ihre Entscheidungen zu nehmen, abzuwehren.

¹² Zwischen dem 1. Januar und dem 19. Dezember 2008 hat die Justizaufsicht 5987 Meldungen über das Fehlverhalten von Richtern und Staatsanwälten aufgegriffen und 34 auf Initiative des Obersten Rates der Magistratur eingeleitete Fälle überprüft. Anschließend sandte sie 311 Mitteilungen für mögliche disziplinarrechtliche Folgemaßnahmen an den Disziplinarausschuss für Richter beim Obersten Rat der Magistratur und 128 Mitteilungen an den Disziplinarausschuss für Staatsanwälte beim Obersten Rat der Magistratur.

¹³ Diese Disziplinarstrafen wurden gegen 18 Richter und Staatsanwälte (13 Richter und fünf Staatsanwälte) verhängt und beinhalteten drei Entlassungen, eine Strafversetzung sowie zehn Gehaltskürzungen und vier Verwarnungen.

Die ANI muss nachweisen, dass sie in der Lage ist, ihre Ermittlungen ohne Einflussnahme von außen und mit vollständiger Unterstützung der anderen staatlichen Behörden auszuweiten. Es ist noch nicht erkennbar, ob ihre Untersuchungen mit wirksamen Folgemaßnahmen von Seiten der Justiz einhergehen.

4.3. Vorgabe 3: Konsolidierung bereits erreichter Fortschritte bei der Durchführung fachmännischer und unparteiischer Untersuchungen bei Korruptionsverdacht auf höchster Ebene

Die Anti-Korruptions-Behörde (DNA) erzielt nach wie vor kontinuierlich Erfolge bei der Verfolgung von Korruptionsfällen auf höchster Ebene¹⁴.

Das Parlament muss seinen Umgang mit Korruptionsfällen auf höchster Ebene verbessern und die Untersuchung aller geeigneten Fälle durch die Justizbehörden erlauben. Obwohl seit Juli 2008 in zwei Fällen die Untersuchungen fortgesetzt werden durften, wurden sie in zwei anderen Fällen abgelehnt und in drei weiteren Fällen aufgeschoben.

Fälle von langwierigen Gerichtsverfahren, Milde der Gerichte und eine uneinheitliche Rechtsprechung in Fällen von Korruption auf höchster Ebene sind nach wie vor zu verzeichnen.

Die Stabilität des rumänischen Anti-Korruptionsrahmens wurde in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahres mehrfach ernsthaft auf die Probe gestellt. Die Initiative des Parlaments zur Änderung des Ernennungsverfahrens für leitende Staatsanwälte scheint die Wirksamkeit des Systems ernsthaft in Frage zu stellen¹⁵.

4.4. Vorgabe 4: Weitere Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Korruption, insbesondere in den Kommunalverwaltungen

Der Generalstaatsanwalt hat eine Reihe von Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der örtlichen Staatsanwaltschaften in Korruptionsfällen verabschiedet. Zu diesen Maßnahmen gehörte eine Untersuchung der einschlägigen Anklageschriften, die zwischen 2007 und 2008 erstellt wurden, ein Handbuch bewährter Verfahren bei Korruptionsermittlungen sowie örtliche Strategien zur Korruptionsbekämpfung, die von allen 41 regionalen Staatsanwaltschaften entwickelt worden waren.

Es gab mehrere Initiativen der Bürgergesellschaft wie ein "Integritäts-Screening" von Bewerbern bei Wahlen auf staatlicher Ebene, regionale Aktionsgruppen zur Korruptionsbekämpfung, Empfehlungen für Integritätsprüfungen im Gesundheitssektor sowie die Überprüfung öffentlicher Hochschulen im Hinblick auf administrative und wissenschaftliche Redlichkeit, gutes Regierungshandeln und wirtschaftliche Haushaltsführung. Darüber hinaus wurden mehrere staatliche Projekte zur Korruptionsprävention durchgeführt.

¹⁴ Zwischen Mai und Ende November 2008 brachte die DNA 16 wichtige Fälle vor Gericht. Zu den Beklagten gehörten vier Mitglieder des Parlaments, ein ehemaliger Landwirtschaftsminister, Direktoren von einheimischen Unternehmen, Polizeibeamte und Präfekten. Zwischen dem 30. November 2008 und dem 21. Januar 2009 klagte die DNA beispielsweise einen ehemaligen Vize-Ministerpräsidenten, einen ehemaligen Arbeitsminister, drei Parlamentsmitglieder und einen ehemaligen Ministerpräsidenten an.

¹⁵ Diese Gesetzesinitiative wurde aus verfahrensrechtlichen Gründen vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt.

Die Anti-Korruptionsgeneraldirektion (DGA) des Ministeriums für Verwaltung und Inneres berichtete über einen Anstieg der Korruptionsermittlungen innerhalb des Ministeriums in den ersten elf Monaten um rund 14 % gegenüber dem gesamten Jahr 2007.

Die Bemühungen um Fortschritte im Rahmen der im vergangenen Sommer verabschiedeten nationalen Anti-Korruptionsstrategie müssen verstärkt werden. Eine Ausweitung der Zuständigkeiten der DGA bei der Untersuchung von Korruptionsfällen innerhalb der kommunalen öffentlichen Verwaltung scheint innerhalb der Regierung umstritten und auf Kritik von Teilen der Justiz und der Bürgergesellschaft zu stoßen.

Entsprechend der Nationalen Antikorruptions-Strategie 2008-2010 wurde innerhalb der Regierung ein Callcenter eingerichtet. Es gibt noch keine weiteren Pläne zur Einrichtung einer allgemeinen Hotline zur Meldung von Korruptionsfällen, die in der Lage ist, unabhängig und unparteiisch diesen Meldungen nachzugehen.