



Rat der
Europäischen Union

021517/EU XXVI. GP
Eingelangt am 17/05/18

Brüssel, den 16. Mai 2018
(OR. en)

6650/1/02
REV 1 DCL 1

EVAL 8
ELARG 41

FREIGABE

des Dokuments ST 6650/1/02 REV 1 RESTREINT UE

vom 23. April 2002

Neuer Status: Öffentlich zugänglich

Betr.: Überarbeiteter Länderbericht zu Rumänien

Die Delegationen erhalten in der Anlage die freigegebene Fassung des obengenannten Dokuments.

Der Wortlaut dieses Dokuments ist mit dem der vorherigen Fassung identisch.

RESTREINT UE



RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 23. April 2002 (05.06)
(OR. en)

6650/1/02
REV 1

RESTREINT UE

EVAL 8
ELARG 41

BERICHT

der Gruppe "Gemeinsame Bewertung"
an den AStV/RAT

Nr. Vordokument: 6650/02 EVAL 8 ELARG 41 RESTREINT

Betr.: Überarbeiteter Länderbericht zu Rumänien

I. EINLEITUNG

Die Gruppe ist in ihrer Analyse auf die Fortschritte eingegangen, die jedes Beitrittsland erzielt hat, und hat die Defizite geprüft, die noch abgebaut werden müssen, um Anschluss an den EU-Besitzstand im Bereich Justiz und Inneres zu finden.

In der ersten Reihe von Berichten wurde genau aufgezeigt, in welchen Bereichen die schwerwiegendsten Defizite bestehen und wo das beitrittswillige Land noch erhebliche Anstrengungen unternehmen muss; zugleich wurden die bisherigen Fortschritte anerkannt, ohne jedoch ein endgültiges Urteil zu fällen, was für die Mitgliedstaaten bei der Auswahl der zu finanzierenden Programme (z.B. bilaterale Programme, PHARE) hilfreich und für die Kommission auch bei der Anpassung der Prioritäten und Ziele der Beitrittspartnerschaften und auch als Grundlage für die Erörterungen über die Erweiterung nützlich war.

RESTREINT UE

Ausgangspunkt für diese zweite Reihe von Länderberichten, deren Struktur verfeinert wurde, war es, genau zu beschreiben, in welcher Phase des Anpassungsverfahrens sich das Bewerberland befindet und welche Maßnahmen noch erforderlich sind, wobei der Schwerpunkt auf operative Schlussfolgerungen gelegt wird. Die in jedem Kapitel enthaltenen Schlüsselemente dieser neuen Struktur sind

- die Annahme des Besitzstands, einschließlich der Schwachstellen
- die Verwaltungskapazität, einschließlich der Bewertung der Struktur, des Personals, der Ressourcen usw. und
- die Durchführungskapazität, die Aspekte wie Qualität, Wirksamkeit und Unabhängigkeit umfasst.

Die am Ende des Berichts formulierten Schlussfolgerungen sind das Ergebnis von ausführlichen Beratungen, die in der Gruppe "Gemeinsame Bewertung" auf der Grundlage der vorgelegten Informationen geführt wurden.

Im Einklang mit diesem Ansatz sind alle weiteren Hintergrundinformationen in den thematischen Analyse-dokumenten, die die Grundlage dieser Berichte darstellen, enthalten.

Da sich der Prozess der Anpassung und der Erhebung der einschlägigen Daten fortlaufend weiter entwickelt, können die in diesem Bericht enthaltenen Ergebnisse und Schlussfolgerungen nicht als endgültig und erschöpfend betrachtet werden. Dieser Bericht bedarf daher der regelmäßigen Aktualisierung.

II. ÜBERSICHT ÜBER DIE ENTWICKLUNG

A. Grenzsicherung

Die Lage im Bereich der Grenzsicherung ist in Rumänien nach wie vor sehr schlecht, aber in Bezug auf die Qualität der Grenzverwaltung und die Kapazität der rumänischen Grenzpolizei zur Durchführung ihrer Aufgaben wurden im Vergleich zum vorigen Bericht erhebliche Verbesserungen festgestellt. Ferner sind auch Pläne vorhanden, um die noch bestehenden enormen Defizite in absehbarer Zeit zu beseitigen. Die Herausforderung ist sehr groß, und die jüngsten Tendenzen, die auch von Experten bestätigt werden, zeigen, dass Rumänien für die illegale Migration, den Drogenhandel und andere Formen der grenzüberschreitenden Kriminalität in Richtung der Europäischen Union sowohl ein Transit- als auch ein Herkunftsland ist. Es ist wichtig, an allen rumänischen Grenzen und nicht nur an den künftigen EU-Außengrenzen ein solides Grenzüberwachungssystem einzurichten. Rumänien hat die Absicht, der EU Anfang 2007 beizutreten. Demzufolge bleibt dem Land noch eine gewisse Zeit, seine Kapazität im Bereich der Grenzsicherung auszubauen.

RESTREINT UE

1. Formeller Besitzstand

Das rumänische Grenzschutzgesetz 56/1992, das bisher die wichtigste Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der rumänischen Grenzpolizei war, wurde durch zwei von der rumänischen Regierung angenommene Dringlichkeitsanordnungen ersetzt: die Dringlichkeitsanordnung zur Staatsgrenze Rumäniens und die Dringlichkeitsanordnung zur Organisation und Funktionsweise der rumänischen Grenzpolizei¹. Diese Anordnungen wurden gemeinsam mit EU-Sachverständigen ausgearbeitet und stimmen weitgehend mit den EU-Anforderungen überein. Die der Grenzpolizei übertragenen Befugnisse sind weitgehend auf ihre Aufgaben abgestimmt. Diese Anordnungen sind zwar in Kraft, jedoch wurden sie vom Parlament noch nicht angenommen und haben daher noch keine Gesetzeskraft. Es ist erforderlich, diesen wichtigen Anordnungen so bald wie möglich rechtsverbindlichen Charakter zu verleihen.

Die genannten Anordnungen müssen anhand methodologischer Normen, die mit den anderen einschlägigen Rechtsvorschriften wie dem noch zu verabschiedenden Gesetz über den Status der Polizei vereinbar sind, weiterentwickelt werden. Dies wird eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen. Eines der größten Probleme ist die Frist für die parlamentarische Billigung des Gesetzes über den Status der Polizei, da bis zur Vorlage eines endgültigen Textes große Unklarheit über die Gültigkeit der bereits angenommenen Vorschriften und die noch zu verabschiedenden Bestimmungen besteht. Bis zur Annahme des Gesetzes über den Status der Polizei richtet sich die Anordnung zur Organisation und Funktionsweise der Grenzpolizei weiterhin nach dem für Militärpersonen geltenden Gesetz. Es sollten neue Vorschriften ausgearbeitet werden, die der neuen Statusregelung für die Grenzpolizei, die in Bezug auf Aspekte wie die Disziplinarvorschriften von der Streitkräfte abweicht, entsprechen.

Im Strafgesetzbuch und in der Strafprozessordnung Rumäniens ist vorgesehen, dass Personen, die Ermittlungen leiten und dem Richter oder dem Staatsanwalt Beweismittel vorlegen, Beamte oder Bedienstete der Grenzpolizei mit einem Jura-Abschluss sein müssen. Die Anzahl der Personen, die gesetzlich zur Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen befugt sind, ist demzufolge sehr begrenzt.

Zurzeit sind die Befugnisse der Grenzpolizei räumlich auf einen 30 km breiten Streifen des Grenzhinterlandes beschränkt. Aufgrund der territorialen Begrenzung der Befugnisse und der mangelhaften Koordinierung mit der Polizei ist die Grenzpolizei nicht in der Lage, ihre Aufgaben auf die effizienteste Weise durchzuführen. Ferner ist die Grenzpolizei nicht berechtigt, PKW ohne Anwesenheit des Zolls zu kontrollieren, was bedeutet, dass sie keine Grenzkontrollen gemäß den Anforderungen des Schengener Durchführungsübereinkommens durchführen kann.

¹ Beide Anordnungen sind am 27. Juni 2001 von der Regierung angenommen worden (EO 105/2001 und EO 104/2001).

RESTREINT UE

Die Verfahren für den Grenzübertritt stehen noch nicht mit den EU-Anforderungen im Einklang. Es gibt besondere Grenzübergangsstellen für jugoslawische und ukrainische Staatsangehörige, die im Grenzgebiet wohnhaft sind und die Grenze dort mit einem Sonderdokument überschreiten können. Diese Sondergenehmigungen gelten jedoch nicht als Reisedokumente für das Überschreiten der EU-Außengrenzen.

Die Zusammenarbeit mit den Grenzbehörden der Nachbarländer ist von Land zu Land unterschiedlich. Die Zusammenarbeit mit den ungarischen und den bulgarischen Behörden verläuft besser als mit den Behörden der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien, der Ukraine und der Republik Moldau. Eine praktische Zusammenarbeit vor Ort existiert so gut wie gar nicht, und es gibt keinen systematischen Austausch von Erkenntnissen.

2. *Verwaltungskapazität*

Seit dem 1. Juli 1999 ist die Generalinspektion der rumänischen Grenzpolizei, die dem Innenministerium untersteht, für die Grenzverwaltung an allen Grenzen (Land, See und Grenzübergangsstellen) in Rumänien zuständig. Diese Organisation war das Ergebnis einer Zusammenlegung der früheren Grenzpolizeidivision, der für den Seeverkehr zuständigen Marinepolizei und des Hauptquartiers der Grenztruppen¹. Die letzte organisatorische Änderung erfolgte am 1. Juni 2001 mit dem Inkrafttreten der derzeitigen Struktur, mit der eine kohärentere Führungsstruktur und Befehlskette geschaffen wurde. Als Ergebnis verfügt Rumänien nunmehr über eine unabhängige Grenzpolizeiorganisation. Dieser Prozess ist selbstverständlich noch nicht ganz abgeschlossen.

Derzeit liegen einige Elemente einer nationalen Strategie vor, aber es gibt noch keine umfassende mittel-/langfristige Strategie oder Strategieplanung². Dieses Defizit kommt in der Personalpolitik, der internen Ressourcenverteilung, einschließlich der Ausstattung, der unzureichenden Risikoanalyse und der fehlenden integrierten Grenzverwaltungsstrategie zum Ausdruck. Das interne Planungs-, Führungs- und Kontrollsystem ist noch relativ unstrukturiert. Wegen ständiger struktureller Änderungen, eines alten Verwaltungs- und Planungssystems und einer mangelhaften Computerausstattung sind die Verwaltungsstrukturen noch nicht ganz vorhanden.

¹ Dringlichkeitsanordnung der Regierung Nr. 80/1999.

² Der Entwurf der "Integrierten Grenzverwaltungsstrategie" soll (gemäß den von Rumänien vorgelegten zusätzlichen Informationen) bis zum 31. Dezember 2002 unterbreitet werden.

RESTREINT UE

Der Standard, das Niveau und die Verfügbarkeit der Ausstattung ist auch von Grenzübergangsstelle zu Grenzübergangsstelle und zwischen den jeweiligen Grenzabschnitten unterschiedlich und reicht von einer sehr schlechten (z.B. an den kleinen Grenzübergangsstellen im Osten) bis hin zu einer sehr leistungsfähigen Ausstattung (z.B. auf dem Flughafen von Bukarest-Otopeni).

Der derzeitige Personalbestand (23.000 Planstellen, von denen 17.867 besetzt sind) ist eine heterogene Mischung von Polizeibediensteten, Militärbediensteten mit unterschiedlichem Hintergrund, Gendarmen, "Berufsunteroffizieren"¹ und Wehrpflichtigen. Es kann noch nicht behauptet werden, dass das Personal aus eigens ausgebildeten Fachkräften besteht. Es wird noch geraume Zeit dauern, bis diese Personen mit ihrem unterschiedlichen Hintergrund und ihrer unterschiedlichen Ausbildung und Mentalität eine solide Grenzpolizei bilden werden. Die Anzahl der weiblichen Grenzpolizeibediensteten ist sehr niedrig, was teilweise auf die Einstellungsverfahren zurückzuführen ist. Es besteht ein ständiger und langfristiger Bedarf, die Fähigkeiten der Bediensteten zu verbessern, damit in Zukunft bessere Ergebnisse erzielt werden können. Es besteht insbesondere ein Bedarf an besseren Sprachkenntnissen und Fähigkeiten im Bereich der Ermittlung, der Risikobewertung und der Dokumentenprüfung. Ferner werden auch moderne Management-Fähigkeiten für die Verwaltungsebene empfohlen. Schließlich muss der Einsatz von Wehrpflichtigen für die Grenzüberwachung insgesamt abgeschafft werden.

Die Aufgaben der Unteroffiziere sind sehr eng umrissen, denn sie werden nur zur Überwachung der grünen Grenze eingesetzt. Die Befugnisse der Unteroffiziere scheinen im Vergleich zu jenen der Grenzpolizeibediensteten de facto auch begrenzt zu sein. Da die Abschnitte zwischen den Grenzübergangsstellen in der Regel von Unteroffizieren und Wehrpflichtigen überwacht werden, kann gefolgert werden, dass die Grenzüberwachung nicht durch eigens dazu ausgebildete Fachkräfte durchgeführt wird. Die Arbeit im Hinblick auf ein wirklich professionelles Vorgehen muss fortgesetzt werden. Derzeit wird dieser Prozess der Umstellung auf Fachkräfte erheblich dadurch behindert, dass das Gesetz über den Status der Polizei, das auch für die Grenzpolizei gilt, vom Parlament noch nicht gebilligt worden ist. Demzufolge kann die Dringlichkeitsanordnung 104/2001 zur Funktionsweise der Grenzpolizei nicht ordnungsgemäß durchgeführt oder weiter entwickelt werden. Mit dem Gesetz über den Status der Polizei wird die Grenzpolizei, die derzeit von dem Gesetz über die Streitkräfte 80/1995 erfasst ist, entmilitarisiert. Derzeit gibt es für die Grenzpolizei weder eine Beschreibung der beruflichen Anforderungen noch eine Laufbahnbeschreibung, was teilweise auf das Fehlen einer Rechtsgrundlage zurückzuführen ist. Diese Lücke führt zu einer mangelnden beruflichen Motivation, insbesondere für das Personal, das der Kategorie von Offizieren angehört.

¹ Gemäß der Dringlichkeitsanordnung zur Organisation und Funktionsweise der Grenzpolizei muss der Einsatz von Militärkräften mit Arbeitsvertrag (Unteroffiziere) in zwei Jahren abgeschafft werden; diese sind durch ausgebildete Grenzpolizeibedienstete zu ersetzen.

RESTREINT UE

Die Sammlung und Analyse von Erkenntnissen bedürfen einer weiteren Verbesserung. Bei der Polizei besteht ein Mangel an Sachkenntnissen in Bezug auf die Gewinnung, die Verarbeitung, die Analyse und die Verbreitung von Informationen sowie die Durchführung von Ermittlungen. Dieses Problem sollte behoben werden, indem mehr theoretische und praktische Lehrgänge veranstaltet werden, die sich spezifisch auf die Polizeiarbeit und Ermittlungsmethoden beziehen.

An den Grenzübergangsstellen besteht keine deutlich sichtbare Zusammenarbeit zwischen der Grenzpolizei und dem Zoll. Beide Organe führen ihre Aufgaben unabhängig durch, ohne dass sie dabei enger zusammenarbeiten würden. Es wurde eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen Zoll und Grenzpolizei unterzeichnet, die Ende März 2002 in Kraft treten sollte. Es gibt jedoch keine Pläne für gemeinsame Maßnahmen an den Grenzübergangsstellen. Die Behörden führen keine gemeinsamen Risikobewertungen durch, und es besteht kein wechselseitiger Zugang zu ihren jeweiligen Datenbanken. Es gibt keine gemeinsam genutzten Funkkanäle für die Zusammenarbeit. Es scheint eine gewisse Rivalität zwischen der nationalen Polizei und der Grenzpolizei zu bestehen, wobei die nationale Polizei die Grenzpolizei mit einer gewissen Geringsschätzung zu betrachten scheint.

3. Durchführungskapazität

Die Durchführungskapazität wird durch die mangelnde Professionalität und Ausstattung sowie durch Korruption und fehlende Finanzmittel erheblich beeinträchtigt. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die rumänische Grenzpolizei bereits gute taktische Kenntnisse der Grenzverwaltung hat und diese auch immer mehr ausbaut.

Das Führungssystem ist durch den Mangel an einem funktionellen Funknetz und Funkgeräten stark behindert. Die von den Grenzschutzstreifen benutzten Funkgeräte sind in der Regel veraltet, und manchmal reichen die Batterien sogar nicht einmal für eine Schicht. Der Funkverkehr ist nicht verschlüsselt und kann ohne weiteres abgehört oder mit einfachen Geräten gestört werden. Mit dem neuen System werden Fortschritte hin zu effizienteren und modernen Kommunikationsmitteln gemacht, aber leider stehen weder das System noch die Funkgeräte bereits allen Grenzschutzstreifen zur Verfügung.

RESTREINT UE

Derzeit besteht keine Online-Verbindung zu den Grenzübergangsstellen. Jede Grenzübergangsstelle verfügt über ihre eigene Datenbank, die nur begrenzte Verarbeitungs- und Speicherkapazitäten hat. Für die Feststellung der Dokumentenechtheit ist lediglich eine recht bescheidene Ausstattung vorhanden. Das Grundkonzept der Durchführung einer Grenzkontrolle der zweiten Linie wird nicht an allen Grenzübergangsstellen verfolgt, und die dafür erforderliche Ausstattung ist nicht überall vorhanden. An den Grenzübergangsstellen wird außerhalb der Kontrollkabinen und in unmittelbarer Nähe der Grenze nur in beschränktem Umfang eine Überwachung durchgeführt¹. Kameraüberwachungssysteme sind nicht vorhanden. Es ist offensichtlich, dass sich Grenzkontrollen problemlos umgehen lassen, was insbesondere für Fußgänger und Personen gilt, die nachts die Grenze überschreiten. Fahrzeuge werden nicht eingehend kontrolliert, da die Kontrollkabine nicht immer besetzt ist. Die Grenzübergangsstellen verfügen nicht über ausgebildete Fachkräfte für die Prüfung und die Analyse des Verkehrs.

Nachtsichtgeräte stehen nur in sehr begrenzter Anzahl oder überhaupt nicht zur Verfügung. Die Grenzschutzstreifen verfügen über einige alte Nachtsichtgeräte, aber diese sind keineswegs modern und nahezu unbrauchbar. Es werden einige moderne Geräte eingesetzt, jedoch ist deren Anzahl unzureichend, und sehr oft sind keine Reservebatterien vorhanden. Es gibt überhaupt keine integrierte moderne Ausstattung oder tragbare Überwachungssysteme für die Überwachung der grünen Grenze.

Mobilität gibt es nur in der Theorie. Die Grenzdienststellen verfügen über einige alte Fahrzeuge, aber die meisten können nicht mehr eingesetzt werden². Aufgrund von Restriktionen beim Kraftstoffverbrauch bleiben die Fahrzeuge meistens ungenutzt in den Grenzdienststellen. Eine Überwachung auf dem Luftweg und eine nationale Frühwarnkapazität in Notfällen fehlen völlig, da die rumänische Grenzpolizei nicht über Flugzeuge verfügt und die beiden Hubschrauber des Innenministeriums sehr oft nicht zur Verfügung stehen.

Was die Überwachung der blauen Grenze anbelangt, so sind alle Wasserfahrzeuge sehr alt, in einem sehr schlechten Zustand und nicht für die durchzuführenden Aufgaben geeignet. Diese Fahrzeuge sind eigentlich nicht mehr seetüchtig. Aufgrund der sehr strikten Kraftstoffbeschränkungen verbleiben diese Fahrzeuge meistens in den Häfen. Die Grenzpolizei hat eigentlich keine Reaktions- oder Identifizierungskapazität. Die Grenzbehörden können sich eigentlich gar kein deutliches Bild von der Lage im Seebereich machen. Mittel zur Lageerkennung sind so gut wie nicht vorhanden. Das derzeitige Radarsystem erfasst kaum mehr als das unmittelbare Umfeld des Hafens von Constanza. Die mit diesem Radar erfassten Informationen werden der Grenzpolizei telefonisch mitgeteilt. Die Kommunikation zwischen den verschiedenen Behörden und sogar innerhalb der Grenzpolizei ist sehr mangelhaft. Es gibt also kein funktionsfähiges System für die Überwachung der Seegrenzen.

¹ Die Überwachungsausstattung soll im Wege des PHARE-2000-Programms erworben werden (5 Mio. €), und für dessen Erwerb wurde ein Darlehen von weiteren 5 Mio. US\$ aufgenommen.

² Derzeit werden die ersten aus dem PHARE-Programm finanzierten Streifenfahrzeuge und -wasserfahrzeuge geliefert (im Wert von 7.75 Mio. €).

RESTREINT UE

4. Zusammenfassung

Das rumänische Grenzsicherungssystem ist durchaus auf dem richtigen Weg. In den letzten Jahren wurde eine Reihe wichtiger und erforderlicher Entscheidungen getroffen. Die Grenzpolizei wurde zu einer nationalen Strafverfolgungsbehörde umgestaltet, die für alle nationalen Grenzen zuständig ist. Es scheint eine gute Grundstruktur zu bestehen, aber viele der notwendigen Komponenten sind noch nicht eingeführt oder sind stark unterentwickelt. Problematisch ist, dass ein logischer und umfassender langfristiger Aktionsplan fehlt. Für die Zukunft ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die Strukturzusammenlegung abgeschlossen wird, die neuen Dringlichkeitsanordnungen wirksam durchgeführt werden und die nationale Kapazität zur Erfüllung aller an das Grenzsicherungssystem gestellten Anforderungen verbessert wird. Dies ist ohne eine eindeutige und dauerhafte politische Unterstützung und entsprechende Mittel aus dem Staatshaushalt nicht möglich.

Die Anwendung des Grenzsicherungssystems wird durch den Mangel an modernen Kommunikationsmitteln, Mobilität und Nachsichtgeräten erheblich beeinträchtigt. Die vor kurzem festgelegten neuen taktischen Konzepte zeitigen keine Folgen, da keine Mittel für deren Durchführung vorhanden sind. In Anbetracht der Anzahl der illegalen Einwanderer und der Drogenmenge, die über oder aus Rumänien in die EU gelangen, sind die erzielten Ergebnisse nach wie vor sehr bescheiden.

Genau genommen werden die Seegrenzen eigentlich nicht überwacht. Zur Überwachung der Seegrenzen fehlt es an allen notwendigen Elementen: Strategie, Überwachungs-, Ermittlungs-, Identifizierungs- und Reaktionskapazität. Ein positiver Aspekt ist, dass die Überwachung der Seegrenze nunmehr in das allgemeine Grenzsicherungssystem aufgenommen wurde, was bedeutet, dass dieser Teil des Systems auf kohärente Weise entwickelt werden kann.

RESTREINT UE

B. Migration

1. Formeller Besitzstand

Im Bereich der Visumpolitik wurden vor Kurzem Fortschritte erzielt,¹ aber die Staatsangehörigen der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, der Republik Moldau, Russlands, der Türkei und der Ukraine unterliegen nach wie vor nicht der Visumpflicht. In Bezug auf diese Länder, die unter dem Gesichtspunkt des illegalen Aufenthalts und der illegalen Durchreise für Rumänien eine wesentliche Rolle spielen, plant Rumänien die schrittweise Einführung der Visumpflicht ab dem Jahr 2002; für die Republik Moldau soll diese Regelung ab dem Beitritt zur EU eingeführt werden. Ferner unterliegen die Staatsangehörigen zahlreicher Länder Amerikas, Asiens und Europas bei der Einreise nach Rumänien nach wie vor der Visumpflicht, während dies bei der Einreise in die EU nicht der Fall ist. Was schließlich die Inhaber von Diplomaten- und Dienstpässen anbelangt, so sei darauf hingewiesen, dass trotz der Tatsache, dass es in diesem Bereich keinen bindenden EU-Besitzstand gibt, Rumänien im Gegensatz zu den Schengen-Staaten von Inhabern eines Diplomaten- oder Dienstpasses z.B. aus China, Kuba, Iran und Nordkorea kein Visum verlangt.

Was die Bestimmungen über die Zulassung betrifft, so wurden mit dem neuen Ausländerrecht von 2001 und verschiedenen "Dringlichkeitsanordnungen" Fortschritte erzielt. Die Rechtsvorschriften sind jedoch noch sehr vage und in Bezug auf wichtige Fragen wie die Gewährung des langfristigen Aufenthalts² und die Familienzusammenführung³ sehr knapp gefasst. Dies steht im Widerspruch zu dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und zum Besitzstand.⁴ Ferner müssen die Bestimmungen über die Arbeitsgenehmigungen und über die Änderung der Rechtsstellung angepasst werden, da die Voraussetzungen für die vorherige Überprüfung der nationalen Beschäftigungslage noch nicht offiziell festgelegt wurden, und Studenten und Selbstständige nunmehr freien Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Schließlich gibt es in Bezug auf die Visumkategorien und die Gültigkeit der Visa nach wie vor Unterschiede zu den Schengen-Visa, und es muss zwischen Visa zum einen und Aufenthaltsgenehmigungen zum anderen eine klare Unterscheidung vorgenommen werden⁵. Einige dieser notwendigen Anpassungen sind bereits in Planung.

¹ Einführung der Visumpflicht für eine Reihe von GUS-Staaten und für Bosnien (am 1. Januar 2002) und Einführung der Passpflicht insbesondere für die Staatsangehörigen der Republik Moldau. Die rumänische Regierung trägt zur Finanzierung dieser neuen moldawischen Pässe bei.

² Es ist lediglich vorgesehen, dass "die Wohnsitznahme der Zustimmung des Innenministeriums bedarf"; ferner ist darin festgelegt, wo ein entsprechender Antrag zu stellen ist; für alle anderen Aspekte wird auf Regelungen der Regierung verwiesen. Die so genannte "Niederlassung" ist eigentlich die einzige langfristige Aufenthaltsgenehmigung, da alle anderen Fälle des rechtmäßigen Aufenthalts im Wege der Erteilung von Visa geregelt werden, die eine Gültigkeit von sechs Monaten haben und verlängerbar sind. Diese verlängerbaren Visa sind umso fragwürdiger, als z.B. im Falle von Arbeitern, die für ihren Aufenthalt eine Arbeitsgenehmigung benötigen, "das Ministerium für Arbeit und soziale Solidarität die Gültigkeit der Arbeitsgenehmigung auf Ersuchen des Arbeitgebers annulliert, wenn letzterer die Initiative ergreift, den Arbeitsvertrag des Ausländers zu beenden".

³ Das Prinzip an sich wurde ordnungsgemäß festgelegt, aber es fehlt an einem Verfahren und an einer detaillierten Regelung für Scheidungs-/Todesfälle, die möglichen Voraussetzungen für die Gewährung eines Einkommens /einer Unterkunft usw.

⁴ Im Besitzstand ist häufig von "Rechtsvorschriften" und nicht bloß Regelungen die Rede. Siehe insbesondere die Entschlüsse des Rates von 1993 über die Familienzusammenführung und von 1996 betreffend die Rechtsstellung der langfristig Aufenthaltsberechtigten.

⁵ Allerdings ist in den Rechtsvorschriften bereits vorgesehen, dass es zur Einreise der entsprechenden vorherigen Genehmigung bedarf (z.B. Studenten, Arbeitnehmer...).

RESTREINT UE

Die Abschiebehaft kann - im Widerspruch zur Menschenrechtskonvention - ohne Einschreiten der Justizbehörden für eine bestimmte Frist durch einen Verwaltungsbeschluss angeordnet werden.¹

2. Verwaltungskapazität

Die konsularischen Verfahren sind mit den Schengen-Verfahren vergleichbar - allerdings mit der entscheidenden Ausnahme, dass alle Entscheidungen nach wie vor auf zentraler Ebene getroffen werden -, und nur Antragsteller aus Risikoländern müssen grundsätzlich persönlich vorstellig werden. In Bezug auf die materielle Ausstattung sind Unterschiede festzustellen. Die Online-Verbindungen zwischen den Konsulaten und Bukarest sind erst in einer Pilotphase, und die Ausstattung für die Erkennung gefälschter Dokumente ist unzureichend. Die Visummarke entspricht nicht den EU-Normen, obwohl Ende 2002 eine neue Marke eingeführt wird. Vor allem jedoch werden die meisten Visa nach wie vor an der Grenze ausgestellt; allerdings gilt dies für Nicht-Risikoländer:² Rumänien, das für die Staatsangehörigen einer Reihe von Ländern Visa an der Grenze ausstellt und Russen, Ukrainern, Jugoslawen und Türken nach wie vor die visumfreie Einreise gewährt, erteilt zwangsläufig weitaus weniger konsularische Visa, als es in Zukunft erforderlich sein wird. Das im Ausland beschäftigte Konsularpersonal beläuft sich nämlich nur auf 145 Personen.

Seit Ende 2001 werden neue mit fälschungssicheren Merkmalen versehene Pässe ausgestellt, aber es ist noch nicht klar, zu welchem Zeitpunkt die alten, leicht fälschbaren Pässe aus dem Umlauf genommen werden.

Rumänien hat kein Rückübernahmevereinbarung mit der Türkei, der Ukraine oder der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien geschlossen, und das Abkommen mit der Republik Moldau wurde noch nicht ratifiziert, was die Rückführung der festgenommenen illegalen Einwanderer erheblich behindert.³

¹ Trotz der verfassungsrechtlichen Bestimmungen, die einen Gewahrsam von höchstens 24 Stunden vorsehen, ist gesetzlich nur der Grundsatz der verwaltungsbehördlich und gerichtlich angeordneten Rückführung vorgesehen, während im Durchführungsbeschluss der Regierung als Frist drei Monate vorgesehen sind, die ohne Einschreiten der Justizbehörden verlängert werden kann. In der Praxis werden die betreffenden Ausländer einfach bis zum nächsten Charterflug in Gewahrsam genommen.

² 2000 wurden 94 867 Visa in den konsularischen und diplomatischen Vertretungen und 599 128 Visa an den Grenzübergangsstellen ausgestellt. In den ersten acht Monaten von 2001 wurden 11.644 Visa in den Konsulaten und 79.324 Visa an der Grenze ausgestellt.

³ Die Zusammenarbeit mit der Republik Moldau - einem unter dem Gesichtspunkt der illegalen Einwanderung und der illegalen Durchreise sehr wichtigen Nachbarstaat - beschränkt sich auf die Rückführung einiger weniger Personen oder auf die Unterrichtung der Behörden der Republik Moldau, dass illegale Migranten aufgegriffen wurden.

RESTREINT UE

Der Mangel an Koordinierung der Informationen zwischen der Grenzpolizei und der Polizei im Landesinnern beeinträchtigt die Bekämpfung der organisierten Netze. Das Personal in den örtlichen Büros für Ausländerangelegenheiten und Migrationsfragen ist unzureichend und materiell überaus schlecht ausgestattet. Angeblich muss das Personal illegale Einwanderer, die an der Grenze festgehalten werden und mittellos sind, aus eigener Tasche mit Lebensmitteln versorgen. Die zentralen Behörden übermitteln die aktualisierten Listen von Personen, denen die Einreise zu verweigern ist, regelmäßig über Telefon. Auf zentraler und regionaler Ebene sind alte Datenbestände vorhanden, die jedoch in den Polizeidienststellen fehlen.¹ Mit der Einführung des Datenschutzes wurde gerade erst begonnen.²

3. Durchführungskapazität

Da in Rumänien für die Staatsangehörigen der wichtigsten Länder (ehemalige Bundesrepublik Jugoslawien, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, die Republik Moldau, Russland, die Türkei und Ukraine), für die in der Zukunft eine Visumpflicht eingeführt werden muss, derzeit noch keine Visumpflicht gilt, kann die Leistungsfähigkeit der rumänischen konsularischen Vertretungen noch nicht richtig eingeschätzt werden. Im Landesinnern wurden die Verfahren für die Visumverlängerung (die nahezu einzige Möglichkeit zur Regelung des Aufenthalts der sich in Rumänien rechtmäßig aufhaltenden Migranten: 56.000 Inhaber eines Visums mit einer Gültigkeit von sechs Monaten im Vergleich zu 1500 Inhabern einer Aufenthaltsgenehmigung) wurden 2000 nicht immer für transparent gehalten, aber die Lage verbessert sich, obwohl es weiterhin Gerüchte über Bestechung gibt. Vor allem im Bereich der Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels sind weiterhin erhebliche Anstrengungen erforderlich. Selbstverständlich wurden Fortschritte gemacht; Rückführungen sind nicht unüblich³, es werden mehr illegale Einreisen festgestellt (was beweist, dass Maßnahmen getroffen werden), die Einreiseverweigerungen haben zugenommen, 2001 wurde eine wichtige und sehr groß angelegte Kampagne gegen die Schwarzarbeit organisiert,⁴ Mitarbeiter der nationalen Fluggesellschaft (TAROM) werden in der Erkennung ge- und verfälschter Dokumente ausgebildet, der Grenzschutz weist darauf hin, dass sich die Anzahl der festgenommenen Schleuser zwischen 2000 und 2001 verdoppelt hat (200 Festnahmen), es wurde ein nationaler Koordinator für die Bekämpfung der Schleuserkriminalität ernannt, ein interministerieller Ausschuss soll den Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Einschleusung ausarbeiten, und die Nachrichtendienste und die Strafverfolgungsbehörden zeigen sich bereit, mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten.

¹ Mit Ausnahme des Bevölkerungsregisters (rumänische Staatsangehörige).

² Das Übereinkommen von Straßburg und das zugehörige Protokoll wurden im Dezember 2001 ratifiziert, und das Gesetz von 2001 über den Datenschutz, mit dem die unabhängige Kontrollbehörde eingesetzt wurde, ist am 12. März 2002 in Kraft getreten.

³ Nach Aussage der rumänischen Behörden werden jährlich zwischen 2000 und 3000 Rückführungen vorgenommen - seit Kurzem wird jedoch ein Rückgang verzeichnet.

⁴ Es wurden sehr viele Arbeitgeber (69.889) und Arbeitnehmer (1.530.881) kontrolliert. Das Ergebnis zeigte, dass 13% der insgesamt kontrollierten Arbeitgeber und 2% der insgesamt kontrollierten Arbeitnehmer gegen das Arbeitsrecht verstießen, aber es wurde kein einziger Fall eines Verstoßes gegen die Rechtsvorschriften über die Arbeitsgenehmigung für Ausländer festgestellt. Dies mag teilweise auf die Tatsache zurückzuführen sein, dass es sehr leicht ist, eine Arbeitsgenehmigung zu erhalten (siehe oben, formeller Besitzstand).

RESTREINT UE

Der eigentliche Umfang des Problems lässt sich jedoch anhand von Schätzungen feststellen, wonach jährlich 40.000 Ausländer im Transit durch Rumänien reisen, wobei die IOM schätzt, dass jährlich 20.000 Frauen aus Rumänien eingeschleust werden.

Die Bekämpfung der illegalen Einwanderung weist eindeutig Schwachstellen auf. Erst vor Kurzem wurden spezifische Sanktionen für die illegale Einreise eingeführt;¹ die Praxis, lediglich Ausreisevisa zu erteilen, ist noch allgemein verbreitet; im (wichtigen) Hafen von Costanza wurden im ersten Halbjahr 2001 nur zehn illegale Einwanderer festgenommen; die Rückübernahme durch Rumänien (20 000 jährlich) ist nach wie vor zwanzig mal höher als die Rückübernahme aus Rumänien (875 im Jahr 2001)², Einreiseverweigerungen (60.000) hängen meistens mit den Zollvorschriften zusammen, und Rumänien hat bei der Aufdeckung und Verfolgung krimineller Netzwerke bislang nur wenig Fortschritte gemacht: Obwohl die NRO auf die Rolle von z.B. Waisenheimen hinweisen, die von der korrupten örtlichen Polizei beim Frauenhandel unterstützt werden, und in allen Berichten betont wird, dass die illegale Durchreise durch Rumänien organisiert wird, scheint die Bekämpfung dieser Phänomene gerade erst eingeleitet worden zu sein.³

Schließlich wurde die Frage der illegalen Einreise von rumänischen Staatsangehörigen in die EU aufgegriffen. Es wurden höhere Sanktionen und Präventivmaßnahmen eingeführt, die so weit gehen, dass sie fast eine Verletzung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Freizügigkeit darstellen. Eine Anzahl von Pässen wurde eingezogen, einigen Personen wurde die Ausreise verboten, und bei der Ausreise wird ein Nachweis darüber verlangt, dass die Personen über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts verfügen; alle diese Maßnahmen führen nach den Aussagen der rumänischen Behörden dazu, dass sich die Anzahl der Ausreisen verringert. Es ist jedoch noch zu früh, um die Folgen der Abschaffung der Visumpflicht für die EU-Staaten zu bewerten. Vor der Abschaffung der Visumpflicht war die Anzahl der von rumänischen Staatsangehörigen in der EU gestellten Asylanträge und der aus den Mitgliedstaaten rückgeführten rumänischen Staatsangehörigen relativ stabil.⁴ Im Bereich der Rückführung besteht eine Zusammenarbeit; Rumänien hat sich damit einverstanden erklärt, eine große Zahl von "Staatenlosen" rumänischer Herkunft aus Deutschland rückzuübernehmen, und die Frage der Rechtsvorschriften über den Verzicht auf die rumänische Staatsangehörigkeit wurde geklärt.

¹ Das Ausländergesetz enthielt Sanktionen gegen Ausländer, die bereits als unerwünschte Personen eingestuft waren. Mit der Dringlichkeitsanordnung von 2001 wurden Sanktionen für eine (erste) illegale Einreise vorgesehen.

² Von Rumänien rückübernommene Ausländer, die noch nicht in ein anderes Land abgeschoben wurden, verbleiben weiterhin illegal in Rumänien, und nach Auffassung der IOM ist dies für die Behörden eine neue Situation, mit der sie zurecht kommen müssen.

³ Gemäß den Informationen des Innenministeriums wurden 2001 und im Januar 2002 drei Fälle betreffend den Menschenhandel geklärt und 9 Personen verhaftet. In demselben Zeitraum wurden 23 in Reiseagenturen tätige Personen verhaftet und Ermittlungen in Bezug auf ihre Beteiligung am Menschenhandel durchgeführt.

⁴ Etwa 6000 Asylanträge jährlich und 20 000 Rückführungen. Selbstverständlich ist die Anzahl der Asylanträge kein geeignetes Instrument für die Bewertung der Tendenzen.

RESTREINT UE

4. Zusammenfassung

Für die Staatsangehörigen der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, der Republik Moldau, Russlands, der Türkei und der Ukraine gilt nach wie vor keine Visumpflicht, während die Staatsangehörigen einer großen Anzahl von Ländern Amerikas, Asiens und Europas, die auf der EU-Positivliste stehen, nach wie vor der Visumpflicht unterliegen. Die Liste von Fällen, in denen die Visumpflicht für Inhaber von Diplomaten- und Dienstpässen abgeschafft ist, ist länger als die Schengen-Liste.

Das Ausländergesetz von 2001 stellt einen wichtigen Schritt dar, aber die Rechtsvorschriften sind in Bezug auf die Genehmigung des langfristigen Aufenthalts und die Familienzusammenführung nach wie vor sehr vage und kurz gefasst, und die Bestimmungen über die Arbeitsgenehmigungen, die Änderung der Rechtsstellung und die Abschiebehaft müssen überarbeitet werden.

Die konsularischen Verfahren entsprechen weitgehend den Schengen-Verfahren, aber die Entscheidungen werden nach wie vor auf zentraler Ebene gefasst; das persönliche Erscheinen der Antragsteller stellt eine Ausnahme dar, es gibt keine Online-Verbindung und keine Ausstattung für die Erkennung ge- und verfälschter Dokumente, und die mit Sicherheitsmerkmalen versehenen Visummarken wurden noch nicht eingeführt. Die Zahl der in den Konsulaten ausgestellten Visa ist nach wie vor sehr niedrig. Rumänien hat mit der Republik Moldau, der Türkei, der Ukraine und der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien kein Rückübernahmevereinbarung geschlossen. Die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, die noch großer Anstrengungen bedarf, wird durch den Mangel an Koordinierung und Personal und vor allem an Material in den Polizeidienststellen behindert. Selbstverständlich wurden in diesem Bereich Fortschritte gemacht, aber die Schwachstellen bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung sind offensichtlich. Die Rückübernahme durch Rumänien ist nach wie vor zwanzig mal höher als die Rückübernahme aus Rumänien, und Rumänien hat bei der Aufdeckung und Verfolgung krimineller Netzwerke bislang nur wenige Fortschritte gemacht.

Schließlich wurden zur Lösung der Frage der illegalen Einreise rumänischer Staatsangehöriger in die EU Sanktionen und andere Präventivmaßnahmen eingeführt. Es ist jedoch verfrüht, die Folgen der Abschaffung der Visumpflicht für die EU-Staaten zu bewerten. Im Bereich der Rückführung rumänischer Staatsangehöriger aus EU-Ländern besteht eine Zusammenarbeit.

C. Asyl

1. Formeller Besitzstand

Die geltenden Rechtsvorschriften (Gesetz von 2001 zur Annahme der "Anordnung über die Rechtsstellung von Flüchtlingen und die für Flüchtlinge geltende Regelung vom November 2000) entsprechen dem Besitzstand.

RESTREINT UE

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Fristen für das normale Verfahren unnötig knapp sind ¹ und daher überhaupt nicht eingehalten werden. Ferner muss klargestellt werden, welche Art von Aufenthaltstitel den Flüchtlingen erteilt wird. ² Der subsidiäre und der vorübergehende Schutz sind vorgesehen, müssen aber noch weiter formalisiert werden ³, und die Tatsache, dass für Fälle, in denen eine "Gefahr für die öffentliche Ordnung" besteht, das beschleunigte Verfahren eingeführt wurde, ist fragwürdig bzw. ist der Sachverhalt zu weit gefasst. ⁴

2. Verwaltungskapazität

Im nationalen Flüchtlingsamt des Innenministeriums müssen noch moderne Kommunikationsmittel (insbesondere mit den territorialen Einheiten) eingerichtet werden, was im Prinzip 2003 erfolgen wird, und die Einrichtung des Dokumentationszentrums für Herkunftsländer wird 2004 abgeschlossen.

Aufgrund der relativ geringen Anzahl von Anträgen (1000 bis 1500 jährlich, 2001 jedoch 2380) ist die derzeitige Kapazität im Innenministerium, bei den Gerichten und in den Aufnahmezentren (in denen der Antragsteller nicht zwingend untergebracht werden muss, wenn er sich das Leben außerhalb dieser Zentren leisten kann) ausreichend, auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die ersten Entscheidungen - genau genommen im Widerspruch zu den Rechtsvorschriften - erst nach mehreren Monaten getroffen werden. Im Falle der künftigen Anwendung des Dubliner Übereinkommens durch die westlichen Nachbarstaaten wäre die Kapazität jedoch vollkommen unzureichend.

Der Grenzschutz muss besser ausgebildet werden. Das Ausbildungssystem wird umstrukturiert, und im Wege von Partnerschaftsprojekten wird eine Strategie für Ausbildung und Humanressourcen entwickelt. Kostenlose Bereitstellung von Dolmetschern, Erteilung von Informationen in einer verständlichen Sprache und Rechtsbeistand werden fast ausschließlich von den durch das UNHCR finanzierten NRO zur Verfügung gestellt.

-
- ¹ Im normalen Verfahren entscheidet das Innenministerium innerhalb von 30 Tagen; die Entscheidung kann jedoch innerhalb von 10 Tagen angefochten werden. Das Gericht muss "innerhalb von 30 Tagen eine Lösung für den Fall finden"; diese Entscheidung wiederum kann innerhalb von 5 Tagen angefochten werden, und über diesen zweiten Rechtsbehelf muss innerhalb von 30 Tagen entschieden werden.
- ² Der Flüchtling ist zum Aufenthalt im Hinblick auf den Erhalt der Dokumente und die Ausübung einer Arbeit berechtigt, aber es ist auch vorgesehen, dass "abhängig von dem Maße der gesellschaftlichen Eingliederung der Person das Innenministerium unter den im rumänischen Ausländergesetz vorgesehenen Voraussetzungen eine Entscheidung über den Wohnsitz dieser Person in Rumänien treffen kann", da das geltende Ausländerrecht keine einschlägigen Bestimmungen enthält.
- ³ Z.B. bestimmte Ansprüche auf sozial- und wirtschaftliche Unterstützung und andere Vergünstigungen.
- ⁴ Es könnte argumentiert werden, dass die illegale Einreise oder der illegale Aufenthalt an sich bereits eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellen, und dass das beschleunigte Verfahren daher bei den meisten Anträgen angewandt werden sollte. Die "öffentliche Ordnung" wird weder in einer der EU-Entschlüsse über Asyl noch in dem Entwurf der Richtlinie über die Mindestnormen als Grund für die Anwendung eines beschleunigten Verfahrens genannt.

RESTREINT UE

3. Durchführungskapazität

Die Anwendung der Rechtsvorschriften ist insgesamt zufrieden stellend. Aufgrund der extensiven Auslegung der "beschleunigten Verfahren" und der theoretisch in allen Verfahren geltenden kurzen Fristen wurde befürchtet, dass der Grundsatz der Nicht-Zurückweisung nicht völlig gewahrt werden kann, was jedoch nicht der Fall zu sein scheint.

Die Entwicklung der Anerkennungsquote muss überwacht werden, da diese 2001 infolge einer relativen Zunahme der Anträge schlagartig (auf 2,5 %) zurückgegangen ist.

In einigen Fällen wurden die Asylbewerber entgegen den geltenden Rechtsvorschriften bis zu 6 Monaten im Transitbereich festgehalten und erst nach Einschreiten des UNHCR freigelassen.

4. Zusammenfassung

Die geltenden Rechtsvorschriften entsprechen dem Besitzstand, aber die für das normale Verfahren festgelegten Fristen sind unnötig knapp; es muss klargestellt werden, welche Art von Aufenthaltstitel Flüchtlingen erteilt wird, der subsidiäre und der vorübergehende Schutz müssen weiter formalisiert werden und die Gründe für die Anwendung eines beschleunigten Verfahrens sind zu weit gefasst.

In Anbetracht der für 2003 - 2004 geplanten Einrichtung moderner Kommunikationssysteme und eines Dokumentationszentrums reicht die derzeitige Verwaltungskapazität aus; dies hängt jedoch mit der relativ geringen Anzahl von Anträgen zusammen, was sich im Falle der künftigen Anwendung des Dubliner Übereinkommens durch die westlichen Nachbarstaaten ändern würde. Der Grenzschutz muss besser ausgebildet werden.

Insgesamt ist die Anwendung der Rechtsvorschriften zufrieden stellend.

RESTREINT UE

D. Polizei und Zoll

a) Polizei

1. Formeller Besitzstand¹

Die wichtigsten Rechtsgrundlagen für die Polizeiarbeit sind das Gesetz betreffend das Innenministerium, das Gesetz Nr. 26/1994 über die Organisation und die Funktionsweise der rumänischen Polizei in der geänderten Fassung von 1997, das Gesetz über die rumänische Gendarmerie, das Gesetz über das öffentliche Aufsichtswesen und die Strafprozessordnung (die derzeit überarbeitet wird). Der Entwurf des Gesetzes über die Stellung der Polizeibeamten wird derzeit vom Abgeordnetenhaus geprüft.

Die rumänischen Rechtsvorschriften betreffend die Verhinderung und Bekämpfung der Geldwäsche wurden gemäß der Richtlinie 91/308/EWG zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und den 40 FATF-Empfehlungen ausgearbeitet, wobei diese Instrumente teilweise auch in die Rechtsvorschriften aufgenommen wurden.

Das Gesetz Nr. 21/1999 (über die Verhinderung und die Ahndung der Geldwäsche) wird nach dem Inkrafttreten der genannten Richtlinie dahingehend geändert, dass die Geldwäsche als schwere Straftat qualifiziert wird (diese Änderung soll 2002 angenommen werden).

Der Gesetzentwurf zur Ratifizierung des Übereinkommens des Europarates (Straßburg) von 1990 über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten wird im ersten Halbjahr 2002 angenommen.

Im Bereich des Datenschutzes wurden Ende 2001 drei Gesetze erlassen, mit denen die rumänischen Rechtsvorschriften mit den EU-Normen in Einklang gebracht werden:

- das am 12. März 2002 in Kraft getretene Gesetz 677/2001 über den Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und der freien Übermittlung dieser Daten (mit dem in dem Übereinkommen ETS des Europarats und der EU-Richtlinie 46/95 enthaltene Grundsätze in die Rechtsvorschriften aufgenommen werden). Mit diesem Gesetz wird der rumänische "Volksanwalt" ("People's Advocate"-TPA) als unabhängige Überwachungsbehörde bestimmt, die für die Überwachung und die Kontrolle der Verarbeitung personenbezogener Daten zuständig ist;

¹ Eine allgemeine Beschreibung der Funktionsweise und der Organisation der Polizei in Rumänien ist im vorigen Länderbericht enthalten (Dok. 7732/3/00 REV 3 EVAL 14 ELARG 42 RESTREINT + COR 1).

RESTREINT UE

- das Gesetz 676/2001 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre im Telekommunikationsbereich (zur Aufnahme der Richtlinie 97/66/EG);
- das Gesetz 682/2001, mit dem das Europäische Übereinkommen über den Schutz von Personen bei der automatischen Verarbeitung von Daten ratifiziert wurde.

Es ist zu früh, um die Anwendung dieser Gesetze bewerten zu können, da die unabhängige Überwachungsbehörde noch nicht eingesetzt wurde. Es gibt jedoch ernsthafte Zweifel, ob der Datenschutzbeauftragte in der Lage ist, diese komplexe Aufgabe durchzuführen, was vorwiegend auf seine beschränkten personellen und materiellen Mittel und die nicht sehr gute Zusammenarbeit mit den anderen staatlichen Einrichtungen zurückzuführen ist.

2. Verwaltungskapazität

Struktur und Organisation

Die Generalinspektion der Polizei ist die zentrale Polizeieinheit. Sie koordiniert, leitet und kontrolliert die Tätigkeit der nachgeordneten Polizeieinheiten und wird von einem Generalinspektor geleitet, der vom Ministerpräsidenten auf Vorschlag des Innenministers ernannt wird.

Nach der Neuorganisation der rumänischen Polizei umfassen die Generalinspektion der Polizei und die nachgeordneten Einheiten nunmehr die drei nachstehenden Hauptstrukturen:

- die Kriminalpolizei (einschließlich der Direktion Kriminalpolizei, der Direktion Wirtschafts- und Finanzpolizei und des kriminaltechnischen Instituts);
- die Polizei für öffentliche Ordnung (die aus den Direktionen Polizei für öffentliche Ordnung, Verkehrspolizei und Transportpolizei, dem Institut für Kriminalprävention und -forschung, der unabhängigen Verteilerstelle und dem Überwachungs- und Kontrolldienst besteht) und
- die Verwaltungspolizei (einschließlich der Direktionen Logistik und Strafregister).

Die Kreispolizeiinspektionen und -einheiten usw. wurden im Hinblick auf eine größere Wirksamkeit und Effizienz umstrukturiert.

RESTREINT UE

Die frühere Direktion Bekämpfung der organisierten Kriminalität wurde zur Generaldirektion Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Drogenhandels (DGCCOA), die eine Einheit für die organisierte Kriminalität und eine Drogenbekämpfungseinheit in Bukarest und 14 regionale Zentren (nach demselben Muster wie die Berufungsgerichte) umfasst. Trotz erheblicher Verbesserungen in einigen Bereichen (z.B. Überwachung, Koordinierung von Ermittlungen, Datenerhebung, Sensibilisierung usw.) verfügt die DGCCOA nicht über genügend Personal oder eine angemessene Ausstattung, um die ausgefeilte grenzüberschreitende Kriminalität bekämpfen zu können. Obwohl es eine entsprechende Ausbildung gibt (Innenministerium, EU-Mitgliedstaaten, USA) zeigt sich in der Praxis nur selten ihre Wirkung. Die Tätigkeit der DGCCOA scheint durch die schwerfällige Bürokratie behindert zu werden und ist außerdem stark an Weisungen von politischen Stellen gebunden¹.

Das nationale Interpol-Büro und die internationale Direktion haben den gesamten Bereich der internationalen Zusammenarbeit und der Durchführung der europäischen Programme übernommen.

Das 2001 eingesetzte regionale Zentrum für die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität des SECI wird zunehmend effizienter, und die Nachrichtendienste, insbesondere das SRI und die Sonderdienststelle für Telekommunikationen (STS), spielen ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Wahrnehmung von Polizeiaufgaben (für Einzelheiten zu diesen Dienststellen siehe "3. Durchführungskapazität").

Personal, Ausbildung und Ausstattung²

Obwohl die Polizei nicht unbedingt unterbesetzt ist, entsteht aufgrund der unzureichenden Ressourcenverteilung der Eindruck, dass dies der Fall sei. Durch die Abschaffung der Regelung, wonach Wehrpflichtige eingesetzt werden (der Gesetzesentwurf betreffend den Status der Polizisten steht derzeit im Abgeordnetenhaus zur Debatte) wurde das Niveau der Professionalität der Polizei erheblich verbessert. Ferner wurden in diesem Bereich auch mit einer Ausbildung des Personals mit dem Ziel begonnen, die Polizei zu einem öffentlichen Dienst mit einem Sonderstatus umzugestalten.

Geringe Mittel und niedrige Gehälter sind Hindernisse für die Verbesserung der Polizeiarbeit, was auf den Mangel an Investitionen und die geringe Motivation des Personals zurückzuführen ist. Qualität und Fähigkeiten sind sehr unausgewogen verteilt und unregelmäßig und hängen sehr von den Fähigkeiten einzelner Personen zu einem bestimmten Zeitpunkt ab.

¹ Aus "Antworten der Botschaften der Mitgliedstaaten und der Kommission auf den JI-Fragebogen."
² idem wie Fußnote 1 sowie gemäß den von Rumänien 2002 vorgelegten zusätzlichen Informationen.

RESTREINT UE

Die Ausbildung wird vom Innenministerium, der Militärschule für Polizei-Unteroffiziere "Vasile Lascăr" Câmpina (zwei Jahre) oder der juristischen Fakultät der Polizeiakademie (Alexandru Ioan Cuza) (vier bis fünf Jahre) erteilt. Bestimmte Experten können direkt eingestellt werden.

Nach der Einstellung erhalten die Polizisten eine dreimonatige Grundausbildung in den Zentren in Bukarest und Slatina.

Während ihrer Laufbahn können Polizisten an weiteren Ausbildungskursen von einem bis zu drei Monaten, Spezialisierungslehrgängen außerhalb des Arbeitsplatzes und/oder Aufbaulehrgängen teilnehmen. Für Führungspositionen werden Kurse im Bereich Polizeimanagement organisiert.

Die Ausbildung im Bereich der polizeilichen Ermittlungsmethoden, Informationsanalyse, Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen und Bekämpfung der modernen Kriminalitätsformen ist jedoch nach wie vor unzureichend.

In Bezug auf die Ausstattung gibt es - auch wenn sie vorhanden ist - Einsatzprobleme wegen des Mangels an technischen Mitteln und/oder Personal, Kenntnissen, Online-Verbindungen und finanziellen Mitteln. Die kriminaltechnische Ausstattung ist in der Regel veraltet und zur Durchführung einer effizienten Polizeiarbeit nicht angemessen. Moderne Abhöranlagen stehen nur den Nachrichtendiensten zur Verfügung. Die Prioritäten für den Erwerb neuer Ausrüstungen müssten klarer definiert werden, denn oft scheinen die Entscheidungen sich eher nach den Prioritäten der Darstellung in der Öffentlichkeit als nach den polizeilichen Prioritäten zu richten.

3. Durchführungskapazität

Organisierte Kriminalität

Die organisierte Kriminalität nimmt deutlich zu, und die Strafverfolgungsbehörden sind sich zunehmend der Tatsache bewusst, dass diese Art von Kriminalität auch Rumänien betrifft und dass dessen Kapazität zur Bekämpfung dieser Kriminalität verbessert werden muss. Trotz der klaren Leitlinien der Regierung zur Modernisierung der Polizei muss noch eine tiefgreifende Reform durchgeführt werden; die Modernisierungsbestrebungen werden jedoch durch angestammte Interessen an den tief verwurzelten Polizeistrukturen behindert. Viele Anstrengungen sind noch erforderlich, um eine Änderung der Mentalität herbeizuführen, damit die Polizei sich den Herausforderungen der Bekämpfung der internationalen Kriminalität stellen und ihrer Rolle in einer demokratischen Gesellschaft gerecht werden kann. Ferner ist das Phänomen der Bestechung diesen Anstrengungen ausgesprochen abträglich und beeinträchtigt den politischen Willen zur Durchführung von Reformen und Bestechungsbekämpfungsmaßnahmen (siehe auch Kapitel F. Bestechung).

RESTREINT UE

Das Regionale Zentrum für die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität im Rahmen der SECI arbeitet nun nach einigen Anlaufschwierigkeiten effizienter, und es wurden deutlich mehr Vertreter entsandt. Ferner wurden auch Beobachter ernannt. Die Schwachstellen sind weiterhin der Mangel an klaren Möglichkeiten und Verfahren für die Bearbeitung sensibler Informationen und an unabhängigen Analysekapazitäten.

Das höchste Organ der SECI ist der Gemeinsame Kooperationsausschuss, in dem derzeit ein Staatssekretär des Innenministeriums den Vorsitz führt und der aus zwei Vertretern je Teilnehmerstaat - einem Vertreter des Zolls und einem Vertreter der Polizei - zusammengesetzt ist. Die SECI umfasst drei Abteilungen:

eine operative Abteilung, eine Rechtsabteilung und eine Verwaltungsabteilung. An die SECI sind 22 Verbindungsbeamte von Zoll und Polizei der Teilnehmerstaaten entsandt. Die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung spezifischer Kriminalitätsbereiche werden durch Task Forces koordiniert. Derzeit haben vier dieser Task Forces ihre Arbeit aufgenommen (Drogen- und Menschenhandel, Wirtschaftsbetrug und Betrug im Zollbereich) und vier weitere sind gebilligt worden (Finanzkriminalität, Kfz-Verschiebung, illegaler Handel mit leichten Waffen und strategischen Gütern).

Die SECI hat vor Kurzem ein Abkommen über Kommunikationsverbindungen mit Interpol geschlossen. Obwohl dieses Abkommen vorwiegend technischer Art ist, bringt es die wachsende Anerkennung der möglichen Rolle der SECI bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität in dieser Region zum Ausdruck und es dürfte die zunehmende operative Zusammenarbeit mit Interpol erleichtern. Mit einem Ausbau der SECI werden voraussichtlich auch die Beziehungen zu Europol intensiver.

Allgemeine Tendenzen im Bereich der Kriminalität

Die rumänischen Staatsangehörigen scheinen sich im Allgemeinen recht sicher zu fühlen. 2001 wurde (im Vergleich zu 2000) ein leichter Rückgang in den Kriminalitätsstatistiken festgestellt. Aufgrund der geringen Glaubwürdigkeit der Statistiken aus den Vorjahren ist es jedoch schwierig, die Tendenzen auf der Grundlage der vorliegenden Daten zu bewerten. Statistiken sind in Rumänien von schlechter Qualität und werden oft geschönt, um die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden positiver darzustellen. In Bezug auf bestimmte wichtige Kriminalitätsbereiche werden in der Regel zu wenig Statistiken erstellt oder es wird die Erhebung statistischer Daten für irrelevant gehalten; auf jeden Fall wird nur ein verschwindend geringer Teil der geschätzten Kriminalität tatsächlich gemeldet. Nichtsdestoweniger nimmt das Bewusstsein der rumänischen Behörden für das Ausmaß an Kriminalität zu.

RESTREINT UE

Es bestehen Verbindungen zwischen den internationalen Netzwerken der organisierten Kriminalität, die in der Regel am Menschenhandel, Drogenhandel und an der Geldwäsche beteiligt sind. Der Frauenhandel aus der Republik Moldau über Rumänien ist ein Bereich, in dem erhebliche zusätzliche Anstrengungen erforderlich sind. Im zweiten Halbjahr von 2001 wurden Ermittlungen in Bezug auf 30 auf den Menschenhandel spezialisierte Banden durchgeführt; dies ist angeblich nur ein kleiner Teil der insgesamt beteiligten Banden. Es sind verschiedene kleine Gruppen mit unterschiedlichem Aktionsbereich tätig.

Rumänien ist ferner ein Herkunfts- und Transitland sowie ein wichtiges Zentrum und eine Zwischenstation im Rahmen der international organisierten illegalen Einwanderung. Die relativ hohe Anzahl von Türken, wovon viele kurdischer Herkunft sind, sowie die laxen Einreisevorschriften, sind in diesem Zusammenhang ein wichtiger Faktor.

Geldwäsche

Gemäß dem Gesetz Nr. 21/1999 umfassen die wichtigsten Aufgaben des Nationalen Amtes für Verhinderung und Kontrolle der Geldwäsche (d.h. die administrative Zentralstelle zur Entgegnahme von Geldwäscheverdachtsanzeigen - FIU) die Analyse, die Informationsverarbeitung und die Unterrichtung der zuständigen Behörden. Das Nationale Amt führt mit Partnern aus Italien und Österreich ein erfolgreiches Partnerschaftsprojekt durch (das 2002 abgeschlossen werden soll), mit dem die institutionelle Kapazität für die Verhinderung und die Kontrolle der Geldwäsche verstärkt werden soll.

Der Rat des Nationalen Amtes (mit Vertretern aller für die Bekämpfung der Geldwäsche zuständigen Stellen) umfasst 45 Mitglieder, von denen 30 Analytiker sind. Der Rat wird politisch und finanziell von der Regierung unterstützt. Er verfügt über eine gute Ausstattung mit Computern und einem Datenbestand. Der Rat hat Zugang zu den Datenbeständen anderer Stellen; der Informationsaustausch funktioniert gut. Die FIU regelt nur den finanziellen Aspekt: In Banken, Finanzinstituten, Kasinos, Versicherungsgesellschaften usw. müssen Meldestellen eingerichtet werden. Eine der wichtigsten Voraussetzungen für ein gut funktionierendes System für die Verhinderung und die Kontrolle der Geldwäsche ist die Bereitschaft der Meldestellen zur Zusammenarbeit. 2001 sind 350 verdächtige Transaktionen gemeldet worden, wovon die Hälfte von den Meldestellen kam. Angesichts der Tatsache, dass das Nationale Amt 1999 eingerichtet wurde, sind die Ergebnisse recht zufriedenstellend.

RESTREINT UE

Eine der Schwachstellen ist die Tatsache, dass es im Falle der Weiterleitung einer Sache durch den Rat an die Staatsanwaltschaft keine Rückmeldung über die Anzahl der vor Gericht gebrachten Sachen gibt. Die Probleme sind im Allgemeinen nicht auf die Rechtsvorschriften, die weitgehend den EU-Normen entsprechen und überarbeitet werden, damit sie noch mehr mit diesen Normen übereinstimmen, sondern auf ihre Anwendung zurückzuführen. Die Zusammenarbeit in internationalen Fällen hat sich als zufriedenstellend erwiesen, aber es gibt ernsthafte Zweifel an der tatsächlichen Selbstständigkeit des nationalen Amtes, wenn es sich um die Bearbeitung sensibler Fälle in Rumänien handelt.

Polizeiliche Zusammenarbeit /Verbindungsbeamte

Die rumänischen Strafverfolgungsbehörden sind sich der mangelhaften Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen Polizeidienststellen, Staatsanwälten, Zollbehörden und den rumänischen Nachrichtendiensten bewusst und sind bestrebt, dieses Problem zu lösen. 2001 wurde zwischen verschiedenen Dienststellen (z.B. der Grenzpolizei, dem Zoll und dem rumänischen Nachrichtendienst (SRI)) eine Reihe von Protokollen über die Zusammenarbeit unterzeichnet. Die Erfahrung (Verbindungsbeamte der Mitgliedstaaten) zeigt jedoch, dass diese Zusammenarbeitsprotokolle in der Praxis nur oberflächlich angewandt werden. Bestenfalls werden die zu einem spezifischen Fall vorliegenden Informationen gemeinsam genutzt, was in der Regel durch informelle persönliche Kontakte möglich ist. Selten werden gemeinsame Maßnahmen durchgeführt. Die Aufgabe des DGCCOA bei der Koordinierung von Ermittlungen in seinen spezifischen Zuständigkeitsbereichen ist in der Praxis oft auf die Koordinierung der eigenen territorialen Strukturen beschränkt. Oft werden sogar innerhalb derselben Dienststelle kaum Informationen ausgetauscht.

Die Nachrichtendienste, insbesondere das SRI und der besondere Telekommunikationsdienst (STS), spielen bei der Polizeiarbeit eine wichtige Rolle. Das SRI hat eine ausschließliche Zuständigkeit für die Terrorismusbekämpfung, den Waffenhandel und den Handel mit strategischen Gütern. Sie ist ferner die wichtigste Quelle von Informationen für die Polizei im Bereich der organisierten Kriminalität. Der STS¹ wird von der Polizei im Falle der von einem Richter genehmigten Telefonüberwachung oft um Unterstützung gebeten, da die Polizei selbst nicht über eine entsprechende moderne Ausstattung verfügt.

¹ Laut vor Kurzem veröffentlichten glaubwürdigen Presseberichten wird der STS der nichtgenehmigten Telefonüberwachung beschuldigt.

RESTREINT UE

b) Zoll

1. Formeller Besitzstand¹

Im rumänischen Zollgesetzbuch von 1997 werden die Aufgaben und die Organisation der Zolldienste und die Befugnisse der Zollbeamten geregelt. Die Zollbehörde erfüllt die ihr übertragenen Aufgaben im gesamten rumänischen Hoheitsgebiet nach Maßgabe des Zollgesetzbuchs. Weitere Rechtsgrundlagen für das Funktionieren der Zollbehörde sind unter anderem das Gesetz Nr. 26/1994 über die Organisation und die Funktionsweise der rumänischen Polizei in der 1997 geänderten Fassung, die Regierungsentscheidung Nr. 170/2001 über die Organisation und die Funktionsweise der Generalzolldirektion, das Gesetz Nr. 143/2000 über die Bekämpfung des illegalen Drogenhandels und -konsums, die Regierungsentscheidung Nr. 1359/2000 über die Annahme der Durchführungsverordnung zum Gesetz Nr. 143/2000, das Gesetz Nr. 678/2001 über die Verhinderung und die Bekämpfung des Menschenhandels und die Regierungsentscheidung Nr. 1261/2001 über die Annahme des nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels.

2. Verwaltungskapazität

Organisation und Struktur

Der Generalzolldirektion, die dem Finanzministerium unterstellt ist, obliegt die Anwendung der Zollpolitik Rumäniens. Es gibt regionale Zolldirektionen und Zollämter.

Personal, Ausbildung und Ausstattung

Der Personalbestand bei der Zollbehörde umfasst 4600 Planstellen, von denen derzeit 4400 besetzt sind (wenngleich nicht alle durch Beamte). Der größte Teil des Personals wird an der Grenze eingesetzt; weniger als 5 % werden in den 12 regionalen Überwachungseinheiten für die Kontrolle nach dem Grenzübergang, Ermittlungen in Bezug auf Handelsbetrug, Risikoanalyse und Drogenhandel eingesetzt.

¹ Eine allgemeine Beschreibung der Funktionsweise und der Organisation der Zollbehörde in Rumänien ist in dem vorigen Länderbericht enthalten (Dok. 7732/3/00 REV 3 EVAL 14 ELARG 42 RESTREINT + COR 1).

RESTREINT UE

Der Zoll verfügt über ein integriertes Computernetz, mit dem er Zollverfahren durchführen, ausländische Handelsstatistiken analysieren und Datenbestände für den internen Gebrauch schaffen kann. Das integrierte ASYCUDA-System wurde im Rahmen von PHARE RO 9304 eingerichtet und ist für alle Zollverwaltungen in den MOEL ein Bezugspunkt.¹ Trotz allem wird weder eine Risikoanalyse durchgeführt noch an einer Zollkontrollstrategie gearbeitet.

Zollbedienstete mit Berufserfahrung geben ihr Wissen in Fachkursen weiter, aber es ist nur eine beschränkte akademische Ausbildung vorgesehen. Die Kurse sind theoretisch, nicht auf die Bedürfnisse vor Ort abgestimmt und nicht auf praktische Fragen wie Befragungsmethoden, Kontrolle von Beförderungsmitteln, Nutzung von Waffen usw. ausgerichtet.

3. Durchführungskapazität

Koordinierung, Zusammenarbeit und Informationsaustausch

Die Zollbehörde hat mit der Grenzpolizei, der Finanzwacht und der Polizei Protokolle geschlossen (Protokoll vom 13. Juni 2001 über die Zusammenarbeit im Bereich der organisierten Kriminalität und der Drogen), um die Kontrollqualität zu verbessern und die Verkehrsströme schneller abzufertigen.

Nichtsdestoweniger verlautet aus den Zollbehörden selbst, dass die Beziehungen zu anderen Strafverfolgungsbehörden noch verbessert werden können. In einigen Bereichen sind die Zuständigkeiten nicht eindeutig festgelegt, was die Dienststellen bei der Durchführung ihrer Aufgaben einschränkt. In Sitzungen der lokalen Dublin-Gruppe zeigt sich das geringe Maß an Zusammenarbeit. Während die Grenzpolizei und in geringerem Maße auch die Polizei kohärente Informationen vorlegen, gelingt es den Zollbehörden kaum, die von den anderen Diensten zur Verfügung gestellten Informationen ihrerseits zu liefern. Es ist ganz offensichtlich nicht festgelegt, dass in Bezug auf Drogensicherstellungen an der Grenze einheitliche Informationen vorzulegen sind; es ist anzunehmen, dass dies auch für die Datenerhebung gilt.

Die Amtshilfe in Zollfragen ist in Protokoll 6 des Europa-Abkommens geregelt. Obwohl 2001 63 gemeinsame Operationen gemeldet wurden, scheint der Zoll mit den Verfahren nicht sehr vertraut zu sein, und die erzielten Ergebnisse fallen nicht sonderlich ins Gewicht.

¹ Es enthält Informationen über Transfers, die Anwendung der Zollsätze, die Erstellung von Statistiken und die Kontrolle des Wertes der beim Zoll angemeldeten Waren.

RESTREINT UE

Die Zusammenarbeit mit OLAF hat in einigen Fällen zu sehr guten Ergebnissen geführt und wird in der Regel als gut erachtet. Das Dokumentationsmaterial ist korrekt; es werden auch einige Risikoanalysen durchgeführt.

Die Zollbediensteten dürfen keine strafrechtlichen Ermittlungen einleiten; die Zollbehörden können lediglich im Gebäude der Zollverwaltung oder an Orten, an denen vom Zoll überwachte Tätigkeiten durchgeführt werden, kleinere Verstöße gegen die Zollvorschriften feststellen und ahnden.

Obwohl, was die technische Ausstattung angeht, das integrierte ASYCUDA-System auch für die Risikoanalyse eingesetzt werden kann, sind seine Möglichkeiten von den Behörden kaum genutzt worden. Es wurde wenig unternommen, um die vorhandenen Informationen für die Ausarbeitung einer Zollkontrollstrategie zu nutzen, mit der die dürftigen Ergebnisse im Bereich der Bekämpfung des Handelsbetrugs verbessert werden könnten.

4. Zusammenfassung (Polizei und Zoll)

Rumänien tut sein Äußerstes, um den Rahmen der Polizei- und Zollarbeit aus rechtlicher und organisatorischer Sicht anzupassen. Es ist jedoch zu früh, um die Anwendung dieser Maßnahmen zu bewerten, und es gibt Zweifel, ob die Dienste leistungsfähig genug sind, um die ihnen übertragenen, oftmals komplexen Aufgaben durchzuführen, was vorwiegend auf die wenigen verfügbaren Ressourcen, die schlechte Verteilung der Ressourcen - sowohl im Bereich des Personals als auch der Ausstattung -, die häufig mangelhafte Zusammenarbeit zwischen den Diensten und eine schwerfällige Bürokratie zurückzuführen ist. Trotz klarer Leitlinien der Regierung für die Modernisierung der Polizei und des Zolls müssen noch tiefgreifende Reformen durchgeführt werden. Einflussreiche Interessengruppen lassen die Änderung der Mentalität zu einer schwierigen Aufgabe werden.

Obwohl es eine Ausbildung gibt, mangelt es in der Praxis oft an Folgemaßnahmen. Im Zollbereich ist die Ausbildung fast nur theoretisch, nicht auf die konkreten Bedürfnisse vor Ort abgestimmt und zu wenig auf praktische Fragen ausgerichtet. Ferner sind die beschränkten finanziellen Mittel und die niedrigen Gehälter ein Hinderungsgrund für bessere Leistungen, da keine Investitionen vorgenommen werden und das Personal kaum motiviert ist. Die Qualität und die Kapazität sind unausgewogen und ungleich verteilt und oft von persönlichen Fähigkeiten abhängig.

RESTREINT UE

Schließlich ist die Zusammenarbeit trotz der bestehenden Vereinbarungen sogar innerhalb desselben Dienstes in der Praxis meistens nur oberflächlich. Bestenfalls werden die in einem spezifischen Fall vorliegenden Informationen gemeinsam genutzt, was oft auf informelle persönliche Kontakte zurückzuführen ist. In einigen Bereichen wurden die Kompetenzen noch nicht klar festgelegt.

E. Justiz

1. Förmlicher Besitzstand

Im Bereich des Straf- und des Zivilrechts hat Rumänien eine Vielzahl der zum Besitzstand gehörenden Übereinkommen, auch Übereinkommen über den Terrorismus, ratifiziert. Dies gilt allerdings nicht für das 2. Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen. Abgesehen von der Ratifizierung der einschlägigen Übereinkommen wurden 2001 drei Gesetze über die Auslieferung, die Rechtshilfe in Strafsachen und die Überstellung von im Ausland verurteilten Personen angenommen. Die Verfassung des Landes verbietet die Auslieferung rumänischer Staatsbürger. Bei mehreren Gemeinsamen Maßnahmen¹ ist die Angleichung noch nicht vollständig erreicht. Zur Übernahme der Gemeinsamen Maßnahme betreffend die Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung liegen keine Angaben vor. Bislang wurden keine Änderungen des Strafgesetzbuchs oder der Strafprozessordnung angenommen, um eine Angleichung an die Richtlinie zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vorzunehmen. Rumänien hat das Übereinkommen über den unerlaubten Verkehr auf See zur Durchführung des Artikels 17 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen aus dem Jahre 1995 zwar unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.

Nach der rumänischen Verfassung² gelangen die internationalen Übereinkommen, denen Rumänien beitritt, unmittelbar zur Anwendung. In allen anderen Fällen bietet das Gesetz Nr. 105/1992 Lösungen im Zusammenhang mit dem internationalen Privatrecht. Die Rechtsvorschriften wurden – größtenteils – an die Bestimmungen des Brüsseler und des Lugano-Übereinkommens angepasst. Außerdem wurden sie an die Bestimmungen des Übereinkommens über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht angeglichen. Im Bereich des Konkursrechts wurde 1992 eine Verordnung zur Änderung und Ergänzung der Rechtsvorschriften betreffend die gerichtlich angeordnete Sanierung und Konkursverfahren erlassen. Im Herbst 2002 soll ein Gesetz betreffend grenzüberschreitende Konkurse angenommen werden.

¹ Beispielsweise betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern, die Bekämpfung der Kinderpornografie im Internet sowie den Zeugenschutz.

² Artikel 11 § 2.

RESTREINT UE

Um die Anwendung der Übereinkommen, denen Rumänien beigetreten ist, zu erleichtern, sollen noch vor Ende 2002 allgemeine und spezifische Rechtsakte ausgearbeitet und angenommen werden. Ebenfalls bis zum Jahresende soll das Europäische Übereinkommen über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über das Sorgerecht für Kinder und die Wiederherstellung des Sorgeverhältnisses ratifiziert werden. Schließlich werden in diesem Jahr die internen Förmlichkeiten für die Annahme von drei Haager Übereinkommen im Bereich des internationalen Privatrechts¹ abgeschlossen.

Rumänien wird der Entwicklung des Besitzstandes auf dem Gebiet der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen folgen und bis Ende 2002 seine einzelstaatlichen Vorschriften über die Anerkennung und Vollstreckung von gerichtlichen Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen unter Berücksichtigung der Bestimmungen der Verordnung, die das Brüsseler Übereinkommen ersetzt, ergänzen und modernisieren.

Das Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten von 1981 wurde im Februar 2002 ratifiziert und wird am 1. Juni in Kraft treten. Was den Datenschutz betrifft, so wurde Besorgnis geäußert, angesichts der Tatsache, dass der rumänische Geheimdienst ohne Genehmigung Telefongespräche abhört und dass die diesbezüglichen Rechtsvorschriften lückenhaft sind. Derzeit wird (beim Amt des Bürgerbauftragten) eine Datenschutzstelle aufgebaut.

2. Verwaltungskapazität

In einigen Bereichen sind greifbare Fortschritte erzielt worden. Die Anzahl der unbesetzten Richter und Staatsanwaltsstellen² ist drastisch zurückgegangen. An den Gerichten und am obersten Gerichtshof gibt es inzwischen genug Richter/Staatsanwälte. Die Entwicklung einer Personalpolitik dürfte längerfristig zu einer besseren Laufbahnplanung im Gerichtswesen führen. Allerdings bedarf es weiterer Anstrengungen in Bezug auf die Gerichts- und Justizbeamten. Hier ist der Personalmangel besonders gravierend. Viele Richter müssen ihre Urteile selbst auf der Schreibmaschine schreiben. Die staatliche Schule für Justizbeamte, die im Dezember 2000 eröffnet wurde, bedeutet zweifellos einen Fortschritt im Hinblick auf die Professionalisierung und die Arbeitsorganisation. Hierdurch dürfte sich die Anzahl der Hilfsbeamten im Justizwesen – zugunsten einer besseren Justizverwaltung – steigern lassen.

¹ Übereinkommen über die Beweisaufnahme im Ausland in Zivil- oder Handelssachen von 1970, Übereinkommen über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke im Ausland in Zivil- und Handelssachen von 1965, Abkommen über die Erleichterung des internationalen Zugangs zu den Gerichten von 1980.

² entfällt im deutschen Text.

RESTREINT UE

Obwohl die durchschnittliche Anzahl der Fälle je Richter im Jahr 2000¹ leicht abgenommen hat, ist die Arbeitsbelastung nach wie vor hoch, so dass die Richter ihre Aufgaben nur bedingt erfüllen können. In der Praxis werden bei einer öffentlichen Sitzung eines Gerichts erster Instanz rund 30 Fälle, vor einem nächst höheren Gericht (Kreisgericht) jedoch 100 bis 120 Fälle verhandelt, was kaum zu bewerkstelligen ist und sich auf die Qualität der Urteile auswirkt. Diese Diskrepanz ist darauf zurückzuführen, dass die Kreisgerichte zulasten der Gerichte erster Instanz immer mehr Zuständigkeiten erhalten haben. Außerdem gibt es nur 41 Kreisgerichte, aber 180 Gerichte erster Instanz. Der ursprüngliche Plan, die Anzahl der Kreisgerichte zumindest in bestimmten Kreisen sowie in Bukarest zu verdoppeln, zählt nach wie vor zu den Vorhaben dieser Regierung.

Im Herbst 2002 soll ein (erst im Entwurf vorliegendes) Gesetz zur Änderung des Gesetzes Nr. 92/1992 betreffend den Aufbau und das Funktionieren der Justiz angenommen werden. Mit ihm soll ein Rechtsrahmen für die Errichtung von besonderen Jugendstrafkammern, Gerichten für Bagatellverfahren und Arbeitsgerichten sowie von Gerichten für Handels-, Steuer- und Verwaltungsverfahren geschaffen werden.

Gegenüber 1999 ist im Jahr 2000 die Zahl der Fälle, die vor den Gerichten erster Instanz und den Berufungsgerichten anhängig sind, zurückgegangen. Allerdings hat sich die Zahl der laufenden Verfahren vor den Kreisgerichten leicht erhöht.

Die Gehälter der Richter und Staatsanwälte wurden erhöht; diese Berufsgruppen gehören inzwischen zu den bestbezahlten des öffentlichen Sektors, verdienen aber natürlich immer noch bedeutend weniger als Rechtsanwälte im Privatsektor. Gerichtsbeamte verdienen erheblich weniger als Angestellte der Privatwirtschaft. Die Regierung hat eine Reihe von Privilegien der Richter und Staatsanwälte abgeschafft und ihre Gehälter von der jährlichen Gehaltsanpassung im öffentlichen Sektor abgekoppelt; dies führt zu erheblichen Einkommenseinbußen. Überdies werden – sogar die niedrigen Einkommen – extrem besteuert. Die relativ niedrigen Gehälter dürften die Motivation des Personals beeinträchtigen.

¹ Von 514 Fällen im Jahr 1999 auf 511 Fälle im Jahr 2000.

RESTREINT UE

Das nationale Institut für Richter und Staatsanwälte (NIM) veranstaltet besondere Lehrgänge für künftige Richter und Staatsanwälte. Seit November 2000 ist es allein für die Fortbildung der bereits tätigen Richter und Staatsanwälte zuständig. Zu diesem Zweck wurden zwei regionale Fortbildungsstätten errichtet. Die Dauer der Grundausbildung wurde ab 2001 auf zwei Jahre verlängert. Der Lehrplan für künftige Richter umfasst einen Kurs in EG-Recht (ein Semester)¹ und einen Kurs über die Europäische Menschenrechtskonvention (zwei Semester)²; die Teilnahme ist Pflicht. Die Ausbildung der Richter im Bereich justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen erfolgt im Rahmen eines einjährigen NIM-Schulungsprogramms. Im Hinblick auf die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und in Strafsachen sind in den vergangenen Jahren im Rahmen von Phare-Partnerschaften viele Lehrgänge für Richter durchgeführt worden. Was die Bekämpfung der Korruption und organisierten Kriminalität betrifft, so sind sämtliche Mitglieder der betreffenden Abteilung der Staatsanwaltschaft beim Obersten Gerichtshof sowie 200 Staatsanwälte und 50 Richter von EU-Experten geschult worden. Bis Ende 2002 werden weitere 300 Richter an einem Fortbildungslehrgang teilnehmen. Bislang wurden 220 Staatsanwälte auf unterschiedlichen Gebieten der Justiz³ geschult. Richter und Staatsanwälte können während der Lehrgänge am NIM Sprachkurse (insbesondere Englisch- und Französischkurse) besuchen. Angaben über die Fortbildung von Justizbeamten und Notaren liegen noch nicht vor.

In Bezug auf den konkreten Inhalt des NIM-Lehrplans für EG-Recht wurde der Vorbehalt geäußert, dass er zu sehr auf das Primärrecht und die Organe ausgerichtet sei. Außerdem ergeben die verschiedenen in den letzten drei Jahren durchgeführten Maßnahmen⁴ keinen kohärenten Fortbildungs-Lehrplan und kommen nicht in gleicher Weise allen Richtern des Landes zugute. Die Lehrgänge im Rahmen der Partnerschaften konzentrieren sich auf sektorbezogene Prioritäten, die aus der jeweiligen Projektbeschreibung hervorgehen. Das Justizministerium hat im Jahr 2000 drei eigene Kurse über EG-Recht durchgeführt, 2001 jedoch keinen einzigen. Offenbar gibt es – abgesehen von der Grundausbildung für angehende Richter – keine klare Politik für die Fortbildung in diesem Bereich.

Trotz der beträchtlichen Anstrengungen, die unternommen wurden, um die Ausrüstung zu verbessern und mehr Mittel für die Erneuerung der Infrastruktur bereit zu stellen, herrscht in den Gerichten immer noch großer Mangel. Die schwierigen Umstände, unter denen das Hilfspersonal der Gerichte arbeiten muss, behindern den Zugang zur Rechtsprechung. Möglicherweise ließe sich dieses Problem durch eine Modernisierung und Aufwertung des Berufsstandes der Gerichtsbeamten beheben.

¹ Insgesamt 36 Stunden.

² Insgesamt 48 Stunden.

³ Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, Wirtschafts- und Finanzkriminalität, Menschenrechte, Gemeinschaftsrecht.

⁴ U.a. zahlreiche Lehrgänge über EG-Recht, Menschenrechte, justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen.

RESTREINT UE

Der materielle Mangel steht einer angemessenen Koordinierung zwischen den verschiedenen Einrichtungen der Justiz im Wege und kann die landesweite Vereinheitlichung der gerichtlichen Entscheidungen verzögern oder sogar blockieren. Auch mindert er die Motivation des Personals. Trotz jüngster Anstrengungen konnte eine einheitliche Anwendung der Gesetze noch nicht erreicht werden, da es vor allem an den notwendigen Mitteln zur elektronischen Bearbeitung von Entscheidungen verschiedener Berufungsgerichte fehlt¹.

Die derzeitige Arbeitsorganisation muss erheblich verbessert werden, da sie die Gerichtsverfahren in die Länge zieht. Die Art und Weise, wie derzeit Akten zwischen den verschiedenen Kammer eines Kreisgerichts oder zwischen verschiedenen Gerichten weitergeleitet werden, ist uneffizient. Die Strafverfolgungsbehörden verfügen nicht über die notwendige technische Ausrüstung, um die organisierte Kriminalität bekämpfen zu können. Die Vielzahl der Gerichte ergibt sich daraus, dass die Gerichte oft übermäßig lange Zeit für die Behandlung eines Falles brauchen, obwohl dies nicht nur für Rumänien typisch ist.

Das Justizministerium entwickelt derzeit ein umfassendes EDV-gestütztes System, an das nicht nur die eigenen Dienststellen, sondern auch sämtliche Gerichte, Staatsanwaltschaften und der Strafvollzug angeschlossen werden sollen. Dieses System soll dazu beitragen, dass das Ministerium und die Gerichte besser funktionieren und die Akten effizienter bearbeitet werden können. Die Reform dürfte u.a. dazu beitragen, dass die Gerichtsbeamten mit weniger Arbeitsaufwand Informationen in Gerichtsakten auffinden, die Gerichte Fälle in jedem Stadium des Verfahrens verfolgen können, das Justizwesen transparenter wird und die Öffentlichkeit sowie die Richter und Staatsanwälte leichter Zugang zu den gesetzlichen Vorschriften erhalten.

Derzeit wird eine Datenschutzstelle beim Amt des Bürgerbeauftragten aufgebaut. Dabei wurden bereits einige Fortschritte erzielt². Dennoch sollte weiter verfolgt werden, ob der Bürgerbeauftragte über die Verwaltungskapazitäten verfügt, um die vielfältigen Überwachungsaufgaben, die von einer solchen Behörde erwartet werden, tatsächlich wahrnehmen zu können.

¹ Auf Grund unzulänglicher IT-Netze.

² U.a. wurden 20 neue Stellen geschaffen und ein Register aufgebaut.

RESTREINT UE

3. Durchführungskapazität

Ein Jahr nach ihrem Amtsantritt hat die Regierung offenbar verstanden, wie wichtig es für Rumänien ist, dass Autorität und Unabhängigkeit des Justizsystems gestärkt werden und die Korruption wirkungsvoll bekämpft wird, indem die institutionellen und legislativen Reformen auf den Weg gebracht wurden, die bislang - mehrfach - aufgeschoben wurden. Die Regierung hat Anfang 2002 als Ergebnis dieses Prozesses zahlreiche Erklärungen abgegeben und zahlreiche Aktionspläne und Gesetzentwürfe angekündigt, mit denen erreicht werden soll, dass die internationalen Anforderungen betreffend die Unabhängigkeit der Justiz, die Achtung der Menschenrechte und die Bekämpfung der Korruption erfüllt werden. Es ist zu beobachten, ob die Harmonisierung der Befugnisse des Generalstaatsanwalts, die Stellung des Staatsanwalts bei strafrechtlichen Ermittlungen und die Stärkung der Unabhängigkeit des Hohen Rats der Justiz in diesen Bemühungen eingeschlossen sind.

Staatsanwälte werden vom Verfassungsgericht als Vertreter der exekutiven Gewalt betrachtet. Es besteht ein gewisser Widerspruch darin, dass einerseits der Staatsanwalt dem Justizminister unterstellt ist, wie es im Gesetz 92/1992 über den Aufbau und die Arbeitsweise des Gerichtswesens geregelt ist, und andererseits nach dem Gesetz 90/2001 über den Aufbau der Regierung die Vertretung der Regierung in ihren Beziehungen mit anderen staatlichen Stellen in der Zuständigkeit des Premierministers liegt.

Staatsanwälte gelten als Justizbeamte der gleichen Kategorie wie Richter. Der Unterschied zwischen beiden wurde zwar deutlicher gemacht, aber die Zuweisung von Zuständigkeiten und Befugnissen an "Justizbeamte" kann nach wie vor zu Verwirrung führen und Ursache von Rechtsunsicherheit sein. Der Antrag auf Aufhebung straf- und zivilrechtlicher Urteile an den Obersten Gerichtshof, der vom Generalstaatsanwalt in eigener Zuständigkeit oder auf Weisung des Justizministers gestellt wird, ist mehrfach aus offensichtlich politischen Gründen erfolgt, um die Vollstreckung rechtskräftiger Urteile auszusetzen, und ist offenbar eine unangemessene Möglichkeit des Eingreifens in den normalen Verfahrensablauf.

In der Strafprozeßordnung (Artikel 201) wird der Staatsanwalt als wichtigster Handlungsträger strafrechtlicher Ermittlungen zusammen mit der Polizei und den besonderen Ermittlungsdiensten genannt. Er tritt aufgrund von Artikel 202, der die aktive Rolle der Strafverfolgungsorgane vorsieht, als Ermittlungsrichter auf. Dazu gehört die Erhebung von Beweisen als Beitrag zur Klärung sämtlicher Fragen in einem Ermittlungsverfahren. Derartige Ermittlungen werden auch geführt, wenn der Beschuldigte geständig ist, und haben unter vollständiger Achtung der Verteidigungsrechte des Verdächtigen zu erfolgen. Der Staatsanwalt ist ferner dafür verantwortlich, dass die Verfahren voll und ganz eingehalten werden, da er die gesamten Ermittlungen zu überwachen und zu leiten hat.

RESTREINT UE

Diese Bestimmungen werden ergänzt durch Artikel 216, in dem hervorgehoben wird, dass es oberste Pflicht des Staatsanwalts ist, dafür zu sorgen, dass jede Straftat aufgedeckt und jeder Straftäter verfolgt wird. Der Staatsanwalt hat nach den gegenwärtig geltenden Rechtsvorschriften ferner die allgemeine Befugnis, Fahndungen zu veranlassen und die Festnahme von Verdächtigen für einen Zeitraum von bis zu 30 Tagen anzuordnen. Diese Häufung von Aufgaben bei einer einzigen Person, die die Ermittlungen sowohl zugunsten des als auch gegen den Beschuldigten führt, Haftbefehle und Fahndungsersuchen ausstellt und überwacht, ob die Rechtsvorschriften in jedem Verfahrensabschnitt eingehalten werden, weckt den Verdacht, dass möglicherweise nicht alle Aufgaben mit der gleichen Unparteilichkeit ausgeführt werden. Diese Vermengung von Befugnissen ist Gegenstand einer Beschwerde gegen Rumänien vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte¹.

Es besteht bis zu einem gewissen Grad Unabhängigkeit in der Beziehung zwischen der Polizei, den Staatsanwälten und den Gerichten, aber es liegen auch Anzeichen vor, dass Anweisungen der Regierung oftmals von allen drei widerspruchslöslich befolgt werden. Das Problem liegt indessen mehr darin, dass es für verschiedene Behörden schwierig ist, eine in sich schlüssige Strategie zur Korruptionsbekämpfung zu verfolgen. Die Bemühungen werden oftmals durch mangelnde Zusammenarbeit zwischen Behörden, die unterschiedlichen politischen Organen unterstehen, beeinträchtigt. Bei den verschiedenen Behörden gibt es keine festgelegten Verfahren für den Austausch von Informationen, so dass persönliche Kontakte unerlässlich sind, um die Mitwirkung einer anderen Polizeibehörde zu erreichen. Die Polizei beklagt sich, dass sie von Staatsanwälten oder anderen Stellen keine Rückmeldung dazu erhält, was nach ihren Ermittlungen weiter geschehen ist, so dass nur wenig Anreize für einen kontinuierlichen Informationsaustausch bestehen. Ein typisches Beispiel ist das Verhältnis zwischen Polizei und Staatsanwälten, das veranschaulicht, wie schwierig es ist, eine militärisch strukturierte Polizei einer zivilen Behörde zu unterstellen.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung der Strafprozessordnung sieht vor, dass eine Kriminalpolizei geschaffen wird, die der Staatsanwaltschaft unterstellt ist. Diese Kriminalpolizei sollte natürlich entmilitarisiert sein, wie es im Gesetz über die Rechtstellung der Polizeibeamten, das noch vom Parlament angenommen werden muss, vorgesehen ist. Der Aufbau dieser Polizei und die Annahme des genannten Gesetzes würden die Effizienz der Staatsanwälte aller Wahrscheinlichkeit nach erhöhen.

¹ Obgleich die Frage ursprünglich als Verfahrensfrage angeführt wurde, wird der Gerichtshof zum Inhalt der Beschwerde Stellung nehmen müssen (Regeln des fairen Gerichtsverfahrens).

RESTREINT UE

Mit dem Entwurf des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung der Strafprozessordnung wird ferner beabsichtigt, die wiederholt von der EU, dem Europarat und anderen Gremien geäußerten Bedenken gegen die Befugnis der Staatsanwälte zur Haftanordnung auszuräumen¹. Das Gesetz sorgt für eine Anpassung an europäische Standards gerichtlicher Garantien für Inhaftierte. Dies bedeutet, dass die Befugnis der Staatsanwaltschaft auf Inhaftierungen mit einer Dauer von höchstens drei Tagen begrenzt wird; danach ist zur Verlängerung der Haft ein richterlicher Haftbefehl erforderlich.

Der Hohe Rat der Justiz schlägt dem rumänischen Präsidenten die Ernennung von Richtern und Staatsanwälten vor². Den Vorsitz in den Beratungen des Hohen Rates führt der Justizminister, der kein Stimmrecht hat. Die Disziplinarbefugnisse sind zwischen dem Minister und dem Hohen Rat geteilt. Disziplinarverfahren gegen einen Justizbeamten können nicht ohne vorherige Zustimmung des Justizministers erfolgen, der sich auf einen Bericht des Revisorengremiums im Ministerium oder von Richterrevisoren stützt. In Anhörungen im Rahmen von Disziplinarverfahren tritt der Minister oder eine Person, der er seine Befugnisse übertragen hat, als Ankläger auf, während die Entscheidung über den Fall vom Hohen Rat gefällt wird. Die Vorgehensweise bei diesen Anhörungen wurde wegen mangelnder Transparenz und der begrenzten Verteidigungsrechte der Richter, gegen die ermittelt wird, kritisiert.

Hinsichtlich der Zusammensetzung und der Arbeitsweise des Hohen Rates ließe sich manches verbessern, insbesondere was die justizielle Unabhängigkeit anbelangt. Die Mitglieder werden vom Abgeordnetenhaus und dem Senat ernannt. Einige Mitglieder sind Staatsanwälte und unterstehen somit dem Justizministerium, was Zweifel an der Unabhängigkeit des Hohen Rates nährt.

¹ Die Beschwerde eines rumänischen Staatsangehörigen gegen eine unrechtmäßige Inhaftierung wurde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zugelassen und könnte zu einer Verurteilung Rumäniens führen.
² Außer in Bezug auf Richter und Staatsanwälte in der Probezeit.

RESTREINT UE

Darüber hinaus steht dadurch, dass der Justizminister - zwar ohne Stimmrecht - den Vorsitz in Sitzungen des Hohen Rates führt, ein Vertreter der exekutiven Gewalt im Zentrum des Gremiums, das eigentlich die Unabhängigkeit der Rechtsprechung gewährleisten soll. Dieser grundlegende Mangel, der nicht mit dem Grundsatz der Gewaltentrennung im Einklang steht, kann den Rat bei der Ausübung seiner Befugnisse in ein schlechtes Licht setzen¹. Einige dieser Mängel sind leicht durch einfache Rechtsvorschriften zu beheben, andere (beispielsweise das Recht des Justizministers, an Sitzungen des Rates zum Thema Beförderung und Beurteilung von Richtern teilzunehmen) gehen auf Verfassungsbestimmungen zurück und könnten nur im Wege eines breiten Konsenses behoben werden.

Eine *Verteilung der Fälle* auf die Richter und Staatsanwälte in Abhängigkeit von ihrer politischen Zugehörigkeit oder von anderen Kriterien ist verhältnismäßig selten, aber das Fehlen eines objektiven Fallverteilungssystems führt dazu, dass die Entscheidung beim Gerichtspräsidenten verbleibt, der jederzeit politische Kriterien zugrunde legen kann. Die Frage der Korruption von Richtern und Staatsanwälten ist schwer zu bewerten, außer was einige wohl bekannte "Affären" betrifft.

Nach dem Gesetz 92/1992² wird durch die Unabsetzbarkeit der Richter die Unabhängigkeit der Rechtsprechung gegenüber der Exekutive gewährleistet: Eine Einmischung in das Handeln der Justiz kann nicht erfolgen, und eine Versetzung von Richtern kann nur mit deren Zustimmung geschehen. Das Amt des Justizbeamten ist unvereinbar mit anderen öffentlichen oder privaten Ämtern, außer mit höheren Lehrämtern. Ein Verhaltenskodex für Justizbeamte ist 2001 vom Hohen Rat angenommen worden, aber offenbar noch nicht rechtsverbindlich.

Hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz gegenüber der Exekutive haben sich einige Entwicklungen vollzogen. Im Jahr 2001 wurde eine Reihe von Staatsanwälten und Gerichtspräsidenten versetzt. Das Justizministerium hat die Versetzungen als für die Bekämpfung der Korruption notwendig gerechtfertigt. Andere sprechen von Sanktionen und weisen darauf hin, dass die Justizbeamten, gegen die wegen Korruption ermittelt wurde oder Sanktionen verhängt wurden, in ihrer Mehrheit nicht der Regierungspartei angehörten.

¹ Beispielsweise bei Ernennungen für den Obersten Gerichtshof und die Gerichte und Entscheidungen über die Karriere von Justizbeamten einschließlich Disziplinarfragen.

² über den Aufbau und die Arbeitsweise des Gerichtswesens

RESTREINT UE

Entscheidungen über die Versetzung und Absetzung von Richtern werden theoretisch zwar vom Hohen Rat getroffen, aber das Justizministerium hat ganz offenbar großen Einfluss auf dieses Gremium¹. Der Spielraum, über den die Regierung - de jure oder de facto - bei der Verhängung von Disziplinarmaßnahmen aufgrund von Beweisen verfügt, die in der Folge offenbar nicht einmal das Augenmerk von Staatsanwälten, die in der Korruptionsbekämpfung tätig sind, auf sich ziehen, ist darüber hinaus Besorgnis erregend. Das Justizministerium hat ferner im März 2001 ein Rundschreiben an die Gerichte verschickt, in dem sie aufgefordert wurden, in Fällen betreffend die Rückgabe verstaatlichter Immobilien die sozialen Auswirkungen zu berücksichtigen.

Die Führung hat eingeräumt, dass derartige Empfehlungen den Grundsätzen der Gewaltentrennung und einer unabhängigen Justiz zuwiderlaufen und sie verletzen. Als Antwort auf diese Kritik hat die Regierung sich verpflichtet, von 2001 an eine tief greifende Reform der Justiz und die Entpolitisierung des Justizsystems durchzuführen. Trotz Absichtserklärungen, dem Hohen Rat einige Befugnisse zu übertragen, ist indessen seit Antritt der neuen Regierung nichts geschehen, um die Unabhängigkeit der Justiz zu stärken. In der Praxis wurde - zumindest zu Beginn - das Gegenteil bewirkt, ebenso wie mit den Entscheidungen zur Stärkung der Autorität des Generalstaatsanwalts. In der Debatte über die Stärkung der Unabhängigkeit des Generalstaatsanwalts ist indessen zu berücksichtigen, dass Artikel 131 der Verfassung Grenzen festlegt, da er den Generalstaatsanwalt hierarchisch eindeutig dem Justizministerium unterstellt.

Mit der geplanten Änderung des Gesetzes Nr. 92/1992 über den Aufbau und die Arbeitsweise des Gerichtswesens sollen Aufgaben und Gewicht des Hohen Rates der Justiz bei der Auswahl, der Ernennung, der Beförderung und der Absetzung von Richtern und Staatsanwälten auf der Grundlage streng objektiver und fachlicher Kriterien ausgeweitet werden. Zu diesem Zweck ist eine Expertengruppe eingesetzt worden, der Vertreter der Vereinigung der Richter und Staatsanwälte, des Obersten Gerichtshofs und des Hohen Rates angehören. Die Rechtsstellung der Richter und Staatsanwälte soll ebenfalls gestärkt werden. Mit der Änderung wird darüber hinaus das System der Gerichtsassessoren für erstinstanzliche Fälle wieder eingeführt. Damit soll die Unparteilichkeit garantiert und die Möglichkeit geboten werden, junge Richter auszubilden. Trotz der Absicht der Regierung, die Befugnisse des Hohen Rates auszuweiten, sollte aber berücksichtigt werden, dass der Justizminister nach Artikel 133 Absatz 1 der Verfassung berechtigt ist, an Sitzungen des Rates teilzunehmen, in denen es um die Beförderung von Richtern geht. Eine einfache Rechtsreform kann daher nur in begrenztem Maße für die Unabhängigkeit des Hohen Rates sorgen.

¹ Ein Drittel seiner Mitglieder wird vom Ministerium ernannt, und der Minister führt in den Sitzungen den Vorsitz.

RESTREINT UE

Der Zugang zur Justiz ist gewährleistet, obwohl die mit einer Streitsache verbundenen Kosten hoch sind. Die Zivilprozessordnung und die Strafprozessordnung enthalten Bestimmungen über Prozesskostenhilfe. Diese Bestimmungen werden in der Praxis angewandt, obwohl die relativ niedrige Bezahlung und die Zahlungsfristen die Fälle für einen Anwalt wenig attraktiv machen. Sowohl in der Verfassung als auch im Strafgesetzbuch ist für Angehörige einer nationalen Minderheit und Personen, die kein Rumänisch verstehen, in Strafsachen die Bereitstellung eines Dolmetschers vorgesehen. Die Anwendung der Bestimmungen über Prozesskostenhilfe ist landesweit uneinheitlich. In Bukarest ist es einfacher, Prozesskostenhilfe zu erhalten, als in den Bezirken. Was das Recht auf einen Dolmetscher anbelangt, so hat es Fälle gegeben, in denen Ausländer für längere Zeit in Haft waren, bis ein Dolmetscher benannt und zum Gericht geschickt wurde. Obgleich auf der Hand liegt, dass es in der Praxis schwierig ist, Dolmetschleistungen in sämtlichen Sprachen landesweit zur Verfügung zu stellen, entsteht zuweilen der Eindruck, dass die Frist als Zwangsmittel benutzt wird.

Der Zugang zur Justiz für Beschuldigte, die dem Militär angehören, was alle Polizeikräfte mit einschließt, kann in der Praxis recht schwierig sein. Sämtliche Straftaten gleich welcher Art fallen unter die Rechtsprechung der Militärgerichte, die sich als sehr zurückhaltend gezeigt haben, wenn es darum geht, die Zulässigkeit von Rechtssachen festzustellen und Urteile zu fällen; selbst wenn ein Urteil erfolgt, sind die Strafen oftmals milder als beantragt. Der Entwurf des Gesetzes zur Änderung der Strafprozessordnung, über den die Regierung gegenwärtig berät, enthält Bestimmungen, wonach Bürger, die eine Straftat zur Anzeige gebracht haben, gegen die Entscheidung des Staatsanwalts, kein Ermittlungsverfahren einzuleiten, einen Rechtsbehelf einlegen können.

Besonderes Augenmerk ist auf die Lage Minderjähriger zu richten, deren Rechte nicht in einem speziellen Jugendgerichtssystem geschützt sind. Projekte, an denen die Polizei, die Justiz und der Jugendschutz gemeinsam mitwirken, werden gegenwärtig geprüft und könnten Abhilfe schaffen. Im dritten Quartal des Jahres 2002 soll ein Gesetz angenommen werden, mit dem die Rechtsgrundlage für die Einrichtung spezieller Gerichte für Entscheidungen in Verfahren mit Minderjährigen geschaffen wird.

Im April 2001 ist eine geänderte Fassung der Zivilprozessordnung in Kraft getreten. Neue Verfahren wurden eingeführt, damit die Arbeit der Gerichte beschleunigt und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen verbessert wird. Die Regierung hat den Richtern in einem gesonderten Erlass vorgeschrieben, für sämtliche Entscheidungen eine Begründung herauszugeben (zuvor war dies lediglich in Fällen mit Berufungen vor höheren Gerichten erforderlich). Die meisten Änderungen der Zivilprozessordnung sind dringend benötigte Bemühungen zur Steigerung der Effizienz des Justizsystems.

RESTREINT UE

Ein gewöhnliches Verfahren wird gegenwärtig in 12 bis 15 Monaten abgeschlossen, was im Vergleich zur Verfahrensdauer in einigen Mitgliedstaaten in gleich gelagerten Angelegenheiten zufrieden stellend ist. Gegen Richter können Disziplinarverfahren wegen der Verzögerung von Entscheidungen oder Urteilen eingeleitet werden.

Einige der Änderungen, die mit der Zivilprozessordnung eingeführt wurden, geben indessen Anlass zu Besorgnis: Dem ohnehin schon überlasteten Obersten Gerichtshof sind weitere Aufgaben übertragen worden (beispielsweise Berufungsverhandlungen in wichtigen Handelssachen), und die Vereinfachung der Verfahren hat dazu geführt, dass das Recht auf einen Rechtsbehelf in einigen Fällen beträchtlich eingeschränkt wurde. Bedenken bestehen ferner gegen die Ausweitung des Rechts des Generalstaatsanwalts, einen außerordentlichen Rechtsbehelf gegen gerichtliche Entscheidungen einzulegen. Diese Bestimmung war im rumänischen Recht bereits vorhanden, aber aufgrund eines Dringlichkeitserlasses wurde die Frist für außerordentliche Rechtsbehelfe ausgeweitet (von sechs Monaten auf ein Jahr), können außerordentliche Rechtsbehelfe nun erfolgen, bevor alle anderen Rechtsmittel ausgeschöpft sind (zuvor war dies nur gegen rechtskräftige Urteile möglich), und wurde der Ermessensspielraum für solche Rechtsbehelfe größer (sie können nunmehr gegen offensichtlich unbegründete gerichtliche Entscheidungen - ein unklares Kriterium - eingelegt werden).

Was die *Vollstreckung von Entscheidungen* anbelangt, so dürfte die Schaffung der Funktion des Gerichtsvollziehers als freier Beruf zu einer sehr viel schnelleren Vollstreckung einiger Entscheidungen führen. Ein Problem ist indessen, dass gegenwärtig manche öffentliche Stellen gerichtliche Entscheidungen ganz einfach nicht befolgen. Ferner sind die Informationen über die Effizienz von Vollstreckungen unterschiedlich. Einer Quelle zufolge dauert die Vollstreckung oftmals sehr lange, ist der Verfahrensrahmen unzureichend und gelten einige zuständige Beamte als korrupt. Reformen zur Privatisierung der Vollstreckung liegen noch nicht lange genug zurück, um in vollem Umfang bewertet werden zu können. Anderen Quellen zufolge kann die Hinzuziehung von Gerichtsvollziehern zu guten Ergebnissen führen. Der jüngste Erlass zur Regelung des Verfahrens der richterlichen Anordnung dürfte die Beendigung von Handelssachen beschleunigen.

Der Beruf des Notars ist 1996 liberalisiert worden. Es werden Anschuldigungen gegen Notare wegen Fälschung und Verfälschung geäußert, und es ist bekannt, dass sich einige Notare nicht scheuen, falsche Dokumente zu beurkunden.

RESTREINT UE

Die *Qualität von Entscheidungen* wird dadurch beeinträchtigt, dass Gerichtsverhandlungen gewöhnlich nicht aufgezeichnet werden¹, so dass die Einlassungen der Parteien bei der Niederschrift des Urteils vom Richter aus dem Gedächtnis wiedergegeben werden. Dies kann sich beträchtlich auf das Recht auf einen Rechtsbehelf auswirken, da Urteile, die auf einer nicht korrekten Wiedergabe von Einlassungen beruhen, wohl kaum widerlegt werden können.

Die Praxis von Schiedsverfahren existiert zwar, scheint aber auf Handelssachen beschränkt zu sein, in denen es um größere Summen geht. Fachbereiche für arbeits- und sozialrechtliche Fragen werden gegenwärtig aufgebaut.

Was die praktische justizielle Zusammenarbeit in Straf- und Zivilsachen anbelangt, so haben die rumänischen Behörden alles in allem angemessen, wenn auch langsam, auf Auslieferungsersuchen reagiert und gelegentlich sogar Straftäter rumänischer Staatsangehörigkeit verfolgt². Die Bereitschaft zur Zusammenarbeit steht außer Frage, und die Beziehungen zum Justizministerium sind in der Regel gut. Ganz allgemein herrscht der Eindruck, dass sich die schwache Verwaltungskapazität, die unzureichende Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Strafverfolgungsbehörden und die fehlende Tradition der internationalen justiziellen Zusammenarbeit negativ auf Auslieferungsersuchen und die Zusammenarbeit in Straf- und Zivilsachen auswirkt und zu Verzögerungen bei der Erledigung führt. In der Praxis werden diese Probleme am besten durch persönliche Kontakte mit den für den entsprechenden Vorgang unmittelbar verantwortlichen Personen oder mit dem Büro des Generalstaatsanwalts gelöst, wodurch die Verfahren beschleunigt werden. Mangelnde Sprachkenntnisse in Fachabteilungen wurden als ein Problem angegeben, durch das die Dauer der Bearbeitung von Rechtshilfeersuchen verlängert wird. Ein weiteres Problem ist der Mangel an Ressourcen³. Richter aus zumindest einem Mitgliedstaat sind der Auffassung, dass sich ihre Ersuchen während des Rechtshilfeverfahrens verlieren und selten erledigt werden. Die mangelhaften Ergebnisse dieses Verfahrens und seine Dauer haben einige Richter dazu veranlasst, eher den unmittelbaren Kontakt zu ihren rumänischen Kollegen zu suchen oder bisweilen Ermittlungen in Rumänien gänzlich aufzugeben. Der häufig angeführte Fall eines Justizbeamten, gegen den die rumänischen Behörden Disziplinarmaßnahmen ergriffen haben, weil er mit der Justiz eines Mitgliedstaats zusammengearbeitet hat, führte zu großer Aufregung bei den rumänischen Justizbeamten und könnte der künftigen Zusammenarbeit ernstlich schaden, da Angst vor Repressalien gegen Justizbeamte herrscht, die in sensiblen Fällen eine Zusammenarbeit durchführen.

¹ Weder durch Niederschrift noch auf Band.

² Im Einklang mit Artikel 6 Absatz 2 des Pariser Auslieferungsübereinkommens.

³ Kein Internet-Anschluss.

RESTREINT UE

Im Hinblick auf die Lösung des Problems der Weiterleitung von Informationen haben französische Justizbeamte große Erwartungen in die Einrichtung eines Netzes für internationale Rechtshilfe gesetzt. Das von ihnen vorgeschlagene Netz wurde 2001 eingerichtet und besteht aus Richtern und Staatsanwälten, die für die effiziente und einheitliche Durchführung internationaler Übereinkünfte zuständig sind.

4. Fazit

Rumänien hat sowohl im strafrechtlichen als auch im zivilrechtlichen Bereich eine große Zahl der einschlägigen Übereinkünfte ratifiziert. Die vollständige Anpassung an einige Gemeinsame Maßnahmen dauert noch an, und einige Rechtsinstrumente müssen noch ratifiziert werden. Die Harmonisierung auf dem Gebiet des Zivilrechts wird dieses Jahr fortgeführt, wobei der neue Besitzstand zeitig berücksichtigt wird. Rechtsvorschriften, mit denen der Datenschutz in vollem Umfang an europäische Standards angepasst wird, sollen dieses Jahr in Kraft treten.

Hinsichtlich der Verwaltungskapazität sind Fortschritte erzielt worden. Die Zahl der Richter und Staatsanwälte ist nunmehr ausreichend, aber die Zahl der Kanzleikräfte ist nach wie vor problematisch, ebenso wie die gegenwärtig unzureichende Ausstattung und Infrastruktur, die Arbeitsorganisation und der Zugang zu Akten und Gesetzestexten. Ausbildungsmaßnahmen erfolgen zwar in sämtlichen einschlägigen Bereichen, aber es mangelt an einer schlüssigen Politik und einer Ausweitung auf das gesamte Justizwesen landesweit.

Die Unabhängigkeit des Gerichtswesens ist nach wie vor nicht in vollem Umfang und deutlich garantiert: Die übergroße Rolle des Staatsanwalts und der Militärgerichte und die zu geringe Rolle des Hohen Rates der Justiz werden gegenwärtig auf nationaler und auf internationaler Ebene erörtert. Die angekündigte Reform der Regierung zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz, der Achtung der Menschenrechte und der rechtstaatlichen Grundsätze wird fortgeführt und beobachtet werden müssen. Mit der Zivilprozessordnung dürfte die Effizienz der Verfahren und der Vollstreckung von Entscheidungen verbessert werden. Die geplante Änderung der Strafprozessordnung dürfte zu einer Verbesserung der Rechte von Inhaftierten und Minderjährigen und zur Schaffung einer Kriminalpolizei führen und auf diese Weise das rumänische Recht europäischen Standards näher bringen.

RESTREINT UE

F. Menschenrechte

1. Förmlicher Besitzstand

Rumänien ist Mitglied des Europarats und hat alle einschlägigen zum Besitzstand gehörenden Menschenrechtstexte mit Ausnahme des Protokolls Nr. 12 zur EMRK ratifiziert. Letzteres wird es voraussichtlich 2005 ratifizieren.

Die Rechtsvorschriften über Sexualstraftaten wurden geändert; die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung wurde dabei aufgehoben, die Beschränkungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung im Strafgesetzbuch wurden allerdings unverändert beibehalten. Die Artikel über mündliche bzw. schriftliche Beleidigung sind restriktiv und wurden in gerichtlichen Verfahren gegen Journalisten, insbesondere wenn sie Korruptionsvorwürfe erhoben hatten, in großem Umfang angewandt. Das Strafgesetzbuch enthält außerdem Artikel über "Delikte gegenüber Behörden" und "verbale Ausschreitungen", die spezielle Strafen, einschließlich Haftstrafen, für Beleidigung oder Diffamierung eines gewählten Amtsträgers oder von Beamten vorsehen. 2001 gab es einige Fälle, in denen diese Artikel dazu benutzt wurden, um die Inhaftierung von Personen, die das Recht auf freie Meinungsäußerung wahrnahmen, zu rechtfertigen.

Nach dem Gesetz ist es immer noch zulässig, dass die Polizei in einer übergroßen Zahl von Fällen, in denen es nicht unmittelbar um den Schutz von Leben geht, von ihren Waffen Gebrauch macht. Die Demilitarisierung der Polizei sollte als Gelegenheit für eine Reform der diesbezüglichen Rechtsvorschriften genutzt werden, die von den NRO häufig als Problem und als Ursache für Missbrauch auf Seiten der Polizei genannt werden. Der Entwurf eines Gesetzes über die Stellung von Polizisten steht derzeit auf der Tagesordnung der Abgeordnetenkammer.

Die Rechtsvorschriften über die Inhaftierungsbefugnisse von Staatsanwälten und die Rolle von Militärgerichten müssen noch geändert werden, und es ist eine eindeutigere Definition der verfassungsmäßigen Befugnisse der Polizei, mutmaßliche Straftäter bis zu vierundzwanzig Stunden zu inhaftieren, nötig.¹

Der Schutz des Kindes und die Weiterführung der Reform stellen eine nationale Priorität dar. In den vergangenen Jahren wurden große Fortschritte gemacht. Rumänien ratifizierte eine große Zahl von Übereinkommen in diesem Bereich, das Gesetz zur Ratifizierung des VN-Übereinkommens wurde überarbeitet und das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie wurde dem Parlament zur Ratifizierung vorgelegt.

¹ vgl. Kapitel über Justiz & Analyse betreffend die Justiz

RESTREINT UE

Es wird damit gerechnet, dass die Regierung bis Ende 2002 ein neues Gesetz über Kinder verabschiedet, in dem die Rechte der Kinder und die Pflichten des Staates gegenüber den Kindern ausführlich geregelt werden und das transparentere Bestimmungen über grenzüberschreitende Adoptionen als Teil einer umfassenden Politik zum Schutz des Kindes enthält.

2. Verwaltungskapazität

Mit dem Schutz der Kinder hat die Regierung die Nationale Behörde für den Schutz und die Adoption von Kindern, eine Fachstelle der öffentlichen Zentralverwaltung, die 2001 geschaffen wurde, beauftragt. Diese Behörde wurde dem Generalsekretär der Regierung unterstellt, der sie somit auf Ministerebene vertritt. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, die Politik in diesem Bereich zu konzipieren, zu koordinieren und zu beobachten. Auf lokaler Ebene werden Kinderschutzaufgaben von den öffentlichen Fachstellen für Kinderschutz wahrgenommen. Diese sind öffentliche Einrichtungen, haben Rechtsstatus und sind den Gemeinde-/Bezirksräten bzw. den Sektoren von Bukarest unterstellt.

Der zweite Bürgerbeauftragte - Volksanwalt - legte im September 2001 seinen Amtseid ab. Der Volksanwalt kann Beschwerden von Personen prüfen, deren bürgerliche Rechte und Freiheiten von der öffentlichen Verwaltung verletzt wurden, oder von Amts wegen Untersuchungen einleiten. Die öffentlichen Behörden sind verpflichtet, alle einschlägigen Informationen/Dokumente vorzulegen, über die sie verfügen und die Beschwerden, zu denen Ermittlungen durchgeführt werden, betreffen; allerdings gibt es keine Sanktionen, wenn dieser Verpflichtung nicht oder verspätet nachgekommen wird. Nach seinen Ermittlungen kann der Volksanwalt an die betroffenen Behörden Empfehlungen richten und darin konkrete Maßnahmen fordern. Befolgt die Behörde die Empfehlung nicht innerhalb der angegebenen Frist, kann der Volksanwalt höhere Verwaltungsinstanzen einschalten, die Regierung unterrichten oder sogar die Angelegenheit dem Parlament unterbreiten, wenn es die Regierung selbst ist, die eine Empfehlung nicht befolgt. Empfehlungen können auch zu Gesetzesentwürfen abgegeben werden und in den Jahresbericht des Volksanwalts an das Parlament aufgenommen werden. Seit 1999 gestattet es das Gesetz außerdem, dass sich Kinder jeglichen Alters an den Volksanwalt wenden. Durch Haushaltswänge¹ wurden die dem Volksanwalt auf Verwaltungsebene zur Verfügung stehenden Kapazitäten insbesondere für die Durchführung von Ermittlungen außerhalb von Bukarest eingeschränkt. Die vor kurzem eingerichteten Regionalstellen und ein engerer Kontakt mit den NRO dürften in diesem Bereich zu Verbesserungen führen.

¹ die aber vergleichbar sind mit jenen, denen auch andere rumänische Institutionen generell unterworfen sind

RESTREINT UE

Insgesamt wird berichtet, dass die Haftbedingungen häufig äußerst schlecht sind und dass die Gefängnisse weiterhin stark überfüllt sind. Die übermäßig hohe Zahl von Personen in Untersuchungshaft ist eines der Hauptprobleme des Justizsystems und wirkt sich äußerst negativ auf die Haftbedingungen aus. Derzeit machen die Untersuchungshäftlinge 30 % der Inhaftierten aus und stellen für das bereits überlastete System eine zusätzliche Belastung dar. Es gibt immer noch unannehbare Situationen. Trotz der derzeit laufenden Reform sind nach dem gegenwärtig angewandten Haftmodell Häftlinge immer noch fast den ganzen Tag in Gemeinschaftszellen untergebracht, die Aktivitäten sind beschränkt und die Möglichkeit zu Aktivitäten hängt weitgehend vom Gefängnis und von dem Willen der Wärter ab. Es werden allerdings Investitionen getätigt, und in den Haftanstalten, denen sie zugute gekommen sind, sind spürbare Verbesserungen zur Sicherstellung eines Mindeststandards für Häftlinge festzustellen. Leider wird es jedoch einige Zeit dauern, bis diese Verbesserungen in allen Gefängnissen vorgenommen werden, so dass die Haftbedingungen immer noch äußerst unterschiedlich sind und die Mindeststandards noch nicht im gesamten System erreicht werden.

Die Schulung des Polizeipersonals im Hinblick auf seine Demilitarisierung hat begonnen. Sowohl die "Demilitarisierung der Polizei" als auch die Menschenrechtsinstrumente waren Themen verschiedener Konferenzen und Lehrgänge¹. Die Schulungen - für Offiziere und Unteroffiziere - werden sowohl vom Innenministerium als auch vom Ausschuss für Menschenrechte und humanitäres Recht durchgeführt. Außerdem gibt es Schulungen über Konfliktbewältigung in multikulturellen Gemeinschaften.

3. Stand der Umsetzung

Die Reform des Kinderfürsorgesystems kommt gut voran: die Dezentralisierung und die Enthospitalisierung - die zwei Eckpfeiler der Reform - werden Schritt für Schritt durchgeführt. Außerdem hat Rumänien eine umfassende überarbeitete nationale Strategie zum Schutz von Kindern in Not beschlossen, in der seine Prioritäten bis 2004 dargelegt sind. Gleichzeitig hat die Regierung die Haushaltsmittel für das System und die Beihilfen für Familien mit Kindern beträchtlich erhöht, um die Aussetzung von Kindern, einem weiterhin großen Problem, zu reduzieren.

¹ z.B. Gesetzlicher Schutz der Menschenrechte, Elemente der Psychologie und Berufsethik, Beziehungen zwischen Polizei und Gemeinschaft, einschlägige europäische Rechtsvorschriften

RESTREINT UE

Es gibt weiterhin erhebliche Probleme beim Schutz der Kinder, allerdings hat das System eine Stufe erreicht, in der seine Hauptaufgabe lediglich darin besteht, die Reform durchzuführen. Dies wird unter den Einschränkungen zu bewältigen zu sein, die durch beschränkte Haushaltsmittel, unzureichende Ausbildung des Personals auf den verschiedenen Ebenen¹ und vor allem durch die Armut vieler rumänischer Familien, deren Forderungen an den Staat immer noch zunehmen, bedingt sind. Der Druck aus dem Ausland war für eine rasche Durchführung von Reformen entscheidend, hat jedoch möglicherweise auch zu übereilten Entscheidungen bei einigen Fällen der Enthospitalisierung und bei dem Beschluss der Regierung, alle internationalen Adoptionen auszusetzen, geführt. Ausländische Hilfe, mit der politische Beratung und technisches Know-how - woran es derzeit mangelt - bereitgestellt werden, ist angeblich für die Finanzierung von Maßnahmen, die in der Strategie der Regierung vorgesehen sind, immer noch unerlässlich.

Jahre lang konzentrierten sich die Behörden außerdem auf die Reform der Institutionen und die Bewältigung der Folgen des Adoptionsproblems für das öffentliche Image. Dies führte zur Vernachlässigung anderer Bereiche, in denen der Staat Verantwortung gegenüber Kindern trägt, z.B. das Problem der Straßenkinder, das System der Jugendgerichtsbarkeit, die Ausbeutung von Kindern und der Missbrauch von Kindern in den Familien. Obwohl in der nationalen Strategie diese Aspekte als Prioritäten der nächsten Jahre genannt werden, hat die Verwaltung insgesamt hierfür noch keine Verantwortung übernommen. Es ist noch viel zu tun, damit alle öffentlichen Institutionen einschließlich der Polizei und der Justiz - und nicht nur jene, die für den Schutz der Kinder speziell zuständig sind - ihre Verantwortung in diesem Bereich übernehmen und diese Probleme im Interesse des Wohls der Kinder angehen. Die jüngsten Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Ausbeutung von Kindern, in denen die Strafen für diesbezügliche Straftaten angehoben und die rechtlichen Bestimmungen über schlechte Behandlung in der Familie verbessert wurden, sowie die Weiterführung der im Rahmen von Phare finanzierten Programme sollten dazu beitragen, einen Wandel in der Verwaltung und in der rumänischen Gesellschaft insgesamt zu bewirken.

Der Volksanwalt ist leider eine relativ unbekannte Institution und wird von vielen irrtümlicherweise für eine Art unentgeltlicher Rechtsanwalt gehalten. Dies führte dazu, dass ein größerer Teil der eingereichten Beschwerden unzulässig war, auch wenn der Anteil der als zulässig erklärt Beschwerden jährlich steigt und bereits über 50 % liegt. Die Zahl der eingegangenen Beschwerden nimmt außerdem kontinuierlich zu². Die meisten Beschwerden betreffen angebliche Verstöße gegen Rechte von Einzelpersonen im Zusammenhang mit der Rückgabe von Land oder Wohneigentum. Häufig geht es auch um die Rechte von Frauen und Familien und um die Gewährleistung von sozialer Sicherheit. Das Hauptproblem des Volksanwalts ist die unzureichende Zusammenarbeit aufseiten aller Regierungsstellen, wodurch seine Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit untergraben werden.

¹ insbesondere auf lokaler Ebene

² 1997: 1.168; 2000: 4.556

RESTREINT UE

Der Volksanwalt scheint nicht die politische Unterstützung zu erhalten, die der Bedeutung seines Amtes beim Schutz verfassungsmäßiger Rechte gerecht würde, und wird möglicherweise immer noch eher als unbequeme Einrichtung denn als herausragendste Instanz moralischer Legitimierung im Land betrachtet werden.

In Anbetracht der begrenzten verfügbaren Mittel verbessert sich die Behandlung der Häftlinge langsam; seit einigen Jahren zeigen sich die Gefängnisbehörden bereit, die von unabhängigen Stellen¹ festgestellten Probleme anzugehen, und ergreifen Maßnahmen, um die Lebensbedingungen von Häftlingen zu verbessern, eine bessere Ausbildung des Personals zu gewährleisten und Ersatzstrafmaßnahmen zu konzipieren, wie sie in dem Gesetz über die Strafaussetzung zur Bewährung vorgesehen sind. 2002 sollen Rechtsvorschriften über den Strafvollzug und die Einstellung von Gefängnispersonal verabschiedet werden. Andere positive Maßnahmen beinhalteten die Arbeitssuche für Häftlinge und eine begrenzte Verbesserung der Bildungs-/Freizeitmöglichkeiten. Darüber hinaus wurde den Häftlingen das Recht eingeräumt, gegen Disziplinarmaßnahmen Beschwerde zu erheben. Die Disziplinarverfahren müssen jedoch noch angemessen geregelt werden, und Sanktionen wie der Entzug des Rechts von Häftlingen, von Verwandten Lebensmittelpakete zu erhalten, sollten insbesondere angesichts der schlechten Qualität der Nahrung in den Gefängnissen abgeschafft werden.

Es wird weiterhin berichtet, dass die Bedingungen in den Haftzellen der Polizei in Bezug auf Hygiene und medizinische Versorgung sowie die Achtung der Rechte wie Prozesskostenhilfe, Vertraulichkeit der Gespräche mit dem Rechtsanwalt und sogar die Tatsache, dass vor der Inhaftierung ein (für 24 Stunden gültiger) Haftbefehl ergehen sollte, weit unter den europäischen Standards liegen. Die Regelung der Untersuchungshaft in Rumänien steht noch nicht im Einklang mit den Empfehlungen des Europarats, was die Befugnis des Staatsanwalts anbelangt, ohne Einschaltung eines Richters die Inhaftierung von Verdächtigen für die Dauer von bis zu dreißig Tagen anzutragen. Dieses Problem wird noch durch eine Reihe von Umständen verschlimmert, unter denen die Untersuchungshaft angeordnet werden kann oder sogar automatisch erfolgt, wie im Falle von Wiederholungstatern. Derzeit beträgt die Höchstdauer der Untersuchungshaft bis zur Hälfte der Höchststrafe für die Straftat, aufgrund deren der Inhaftierte angeklagt worden ist, was zu lang sein kann. Um diese Probleme anzugehen, wurden Reformen eingeleitet. Im Jahr 2000 trat eine Verordnung in Kraft, mit der ein Bewährungssystem eingeführt wurde, und es wurden 11 Versuchs-Bewährungszentren eingerichtet. Im November 2000 wurde das Strafgesetzbuch nochmals mit dem Ziel geändert, die Bestimmungen über die Freilassung auf Bewährung zu verbessern. Auch wenn dies positive Entwicklungen darstellt, so wird die wirksame Anwendung dieser Gesetze durch den gravierenden Mangel an Bewährungshelfern erheblich eingeschränkt.

¹ z.B. NRO

RESTREINT UE

Den Angaben Rumäniens zufolge haben die Vertreter von Menschenrechtsorganisationen ungehinderten Zugang zu allen für Gewahrsam und Haft vorgesehenen Einrichtungen der Polizei, um die Haftbedingungen und die Achtung der Rechte der Inhaftierten zu überprüfen. In einem anderen Bericht heißt es jedoch, dass der freie Zugang zu Haftzellen der Polizei bisher weitgehend eingeschränkt ist und dass es dadurch schwierig ist, die übliche Behandlung von Inhaftierten zu überprüfen.

Außerdem ist das System generell nicht so ausgelegt, dass eine unterschiedliche Behandlung von Minderjährigen in der Untersuchungshaft möglich wird. Es gibt zwar Gefängnisse für Minderjährige und Umerziehungszentren innerhalb des Gefängnissystems, Jugendliche, die noch nicht verurteilt wurden, müssen jedoch in der Nähe der Gerichte untergebracht werden, an denen ihr Verfahren läuft, so dass sie gezwungenermaßen - manchmal ziemlich lange - zusammen mit anderen Inhaftierten oder sogar bereits verurteilten Personen untergebracht werden. Da es keine Bestimmung darüber gibt, wie lange eine Person - ob erwachsen oder minderjährig - in einer Haftzelle der Polizei inhaftiert werden darf, bevor sie in ein Gefängnis verbracht wird, kann ein Inhaftierter mehrere Monate unter diesen Bedingungen verbringen.

Es sind zweifellos Investitionen zur Verbesserung der Bedingungen in Haftzellen der Polizei und Gefängnissen nötig, die Ursache des Problems der Überfüllung und der unzureichenden Achtung der Rechte von Inhaftierten auf allen Stufen der strafrechtlichen Ermittlungen und nach der Verurteilung liegt jedoch in den geltenden Bestimmungen des Strafgesetzbuchs und der Strafprozeßordnung.

Menschenrechtsorganisationen beschuldigen die Strafverfolgungsbehörden¹ weiterhin in konkreten Fällen der Verletzung der Menschenrechte von Personen, gegen die Ermittlungen geführt werden oder die sich in Gewahrsam befinden, wobei diese Verletzungen allerdings nicht als systematisch bezeichnet werden können. Mehrere Organisationen berichten über Fälle von Folter und Misshandlung auch von Kindern und die Anwendung körperlicher Gewalt zur Erlangung von Geständnissen. Die bestehenden Schutzbestimmungen zur Verhinderung solcher Vorfälle reichen nicht aus. 2001 führte die Brutalität der Polizei in einigen Fällen zum Tod von Personen, die sich in Gewahrsam befanden. Außerdem werden durch die Einschüchterung und Schikanierung von Opfern und Zeugen zügige und unparteiische Ermittlungen erschwert. In einem Bericht heißt es, dass die Behörden nicht anerkannten, dass Schikanen vorkamen, dass sie jenen, die Beschwerde erhoben, keinen angemessenen Schutz boten und es häufig unterließen, die Vorfälle zu untersuchen.

¹ insbesondere die nationale Polizei und die Gendarmerie

RESTREINT UE

Strafanzeigen gegen Polizeibeamte werden nach den Bestimmungen der Strafprozessordnung behandelt und fallen unter die Zuständigkeit von Militärstaatsanwälten. Derartige Beschwerden können auch dazu führen, dass die internen Kontrollorgane des Innenministeriums und der betroffenen Polizeibehörde¹ Ermittlungen durchführen. Es wird berichtet, dass sich Ermittlungen lange hinziehen, dass sie nicht unparteiisch sind und oft zu keinem Ergebnis führen. Einem Bericht zufolge werden Beschwerden oft wegen Verfahrensfragen abgewiesen. Militärgerichte behindern immer noch die Suche nach der Wahrheit, da sie allzu oft ihre Aufgabe darin sehen, den guten Ruf der betroffenen Institutionen zu schützen. Die Haltung der Militärgerichte stellt in dieser Hinsicht eine eindeutige Verletzung des Rechts auf Zugang zu den Gerichten dar.

Beunruhigend ist außerdem, dass in den Medien ausführlich über verschiedene Aktionen der Gendarmerie und der nationalen Polizei, bei denen Dörfer, in denen sich angeblich mutmaßliche Straftäter verbargen, in großem Umfang durchsucht wurden, berichtet wurde und diese Aktionen von den Behörden als Beispiele effizienter Polizeiarbeit bei der Bekämpfung verschiedener Arten der Kriminalität dargestellt wurden. Die Tatsache, dass solche Aktionen, bei denen zumindest davon ausgegangen werden kann, dass sie in den Mitgliedstaaten nicht geduldet würden, immer noch regulärer Bestandteil der Polizeiverfahren sind, weist darauf hin, dass die Erwartungen der Mitgliedstaaten bezüglich korrekter Polizeiverfahren und der Achtung der Menschenrechte und die diesbezügliche Auffassung der rumänischen Regierung und Polizei auseinanderklaffen. Es müssen große Anstrengungen unternommen werden, um auf eine neue Haltung hinsichtlich der Ausübung staatlicher Gewalt in den Strafverfolgungsbehörden hinzuwirken.

Einem Bericht zufolge bleiben die staatlichen Maßnahmen gegen häusliche Gewalt gegen Frauen und Menschenhandel sowie zum rechtlichen Schutz von Opfern unzureichend. Das Zentrum zur Unterstützung von Opfern häuslicher Gewalt berichtete, dass ein langes, kompliziertes Verfahrens- und Bewährungssystem Opfer häuslicher Gewalt davon abhält, Anklage zu erheben. Trotz des großen Umfangs von Menschenhandel durch Rumänien unternahm die Regierung wenig, um dieses Problem anzugehen. Darüber hinaus führt die Mentalität in den Strafverfolgungsbehörden zu praktischen Problemen bei der Umsetzung internationaler Programme zur Unterstützung der Opfer von Menschenhandel. Die Art und Weise, wie Grenzpolizisten Frauen behandeln, die in ihr Land zurückkehren, wurde als entwürdigend bezeichnet. Diesen Programmen wird zwar eindeutig politische Priorität eingeräumt, allerdings dringt dies häufig nicht bis zur Polizei durch, die für die praktische Umsetzung zuständig ist. In dieser Hinsicht müssen größere Anstrengungen unternommen werden, um sicherzustellen, dass die Polizei in Menschenrechtsfragen angemessen ausgebildet wird und Anweisungen zu speziellen Fällen erhält und dass ihr die Folgen einer Nichtachtung der Rechte der Menschen, mit denen sie zu tun hat, bewusst gemacht werden.

¹ Gendarmerie, Grenzpolizei oder nationale Polizei

RESTREINT UE

Die Rechtsvorschriften zur Verbesserung der Minderheitenrechte wurden nicht angewandt. Der Nationale Minderheitenrat, der im Juli 2001 zum ersten Mal zusammentrat, kritisierte die Rechtsvorschriften zur Einsetzung dieses Rates, da die Exekutive darin nicht verpflichtet wird, den Rat zu allen die nationalen Minderheiten betreffenden Rechtsvorschriften zu konsultieren. Der Zugang der nationalen Minderheiten zu den Medien ist weiterhin beschränkt. Die Behandlung der Minderheit der Roma steht unter den Themen, die im Zusammenhang mit der Polizei regelmäßig zur Sprache gebracht werden, an vorderster Stelle. Die Fälle von Missbrauch aufseiten der Polizei, die angeprangert werden, betreffen meist Roma, und die Razzien der Polizei, die erwähnt werden, sind in der Regel gegen Gemeinschaften gerichtet, denen vorrangig Roma angehören. Das Innenministerium, das das Problem eingeräumt hat, verabschiedete vor kurzem einen Plan zur Förderung des Eintritts junger Roma in die Polizei. Es ist noch zu früh, um diese Maßnahme zu beurteilen.

Rumänien verabschiedete vor kurzem bedeutende Schutzbestimmungen, insbesondere ein Gesetz zur Bekämpfung der Diskriminierung, das Bestimmungen gegen die Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft oder der Rasse enthält. Allerdings wurden Roma weiterhin in Bezug auf Unterkunft, Ausbildung, medizinische Versorgung, Beschäftigung und Zugang zu Waren und Dienstleistungen diskriminiert. Im April 2001 veröffentlichte die Regierung einen ehrgeizigen Plan zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Roma, Aktivisten jedoch kritisierten den Mangel an Einzelheiten dazu, wie die ermittelten Ziele verwirklicht werden sollen. Die Integration der Roma in die rumänische Gesellschaft stellt eine langfristige Aufgabe dar. Die Regierungsstrategie bietet nützliche Leitlinien für die Bewältigung der Probleme, die mit der unbefriedigenden Lage der Roma zusammenhängen, enthält jedoch keine klaren Angaben zur Finanzierung dieses Programms. Obwohl eindeutig eine generelle Verbesserung der politischen Lage von Roma festzustellen ist, müssen sowohl der Staat als auch die Minderheit beweisen, dass sie den schwierigen Integrationsprozess fortsetzen wollen. Die Regierung sollte ihren Einfluss nutzen, um die Meinungsbildung zur Änderung der entschieden negativen Haltung gegenüber den Roma maßgeblich zu beeinflussen.

4. Zusammenfassung

Rumänien hat nahezu alle einschlägigen Menschenrechtsübereinkommen ratifiziert. Es gibt jedoch noch Beschränkungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung, die genutzt wurden, um die Inhaftierung von Personen zu rechtfertigen, die dieses Recht in Anspruch nahmen. Außerdem ist es gesetzlich weiterhin zulässig, dass die Polizei in zu vielen Situationen, in denen es nicht unmittelbar um den Schutz von Leben geht, von den Waffen Gebrauch macht. Bei der Demilitarisierung der Polizei sollten die Rechtsvorschriften hierüber geändert werden. Außerdem müssen noch die Rechtsvorschriften über die Befugnisse von Staatsanwälten in Bezug auf die Inhaftierung von Personen und die Rolle von Militärgerichten geändert werden und es ist eine eindeutigere Definition der verfassungsmäßigen Befugnisse der Polizei nötig. Ein neues Gesetz über Kinder, in dem unter anderem die Rechte der Kinder und die Pflichten des Staates gegenüber den Kindern ausführlich festgelegt werden, wird voraussichtlich Ende 2002 verabschiedet werden.

RESTREINT UE

Der Schutz der Kinder scheint von den Defiziten bei den Verwaltungskapazitäten, wie dem Mangel an Personal, nicht betroffen zu sein, wenn auch die laufende Reform unter Einschränkungen - z.B. begrenzte Haushaltssmittel, unzureichende Ausbildung des Personals auf den verschiedenen Ebenen und Armut der betroffenen Bevölkerung - durchgeführt werden muss. Haushaltswänge - die sich allerdings nicht von denen unterscheiden, denen auch andere rumänische Institutionen generell unterworfen sind - betreffen auch den Volksanwalt. Darüber hinaus ist nicht jedem bekannt, dass es den Volksanwalt gibt und welche Aufgabe er hat. Das Strafvollzugssystem wird zwar derzeit reformiert, die Haftbedingungen sind jedoch in einigen Fällen immer noch unannehmbar, vor allem weil sich die Verbesserungen noch nicht auf das gesamte System erstrecken. Für das Polizeipersonal - einschließlich von Unteroffizieren - werden Ausbildungsmaßnahmen zum Bereich der Menschenrechte, der Konfliktbewältigung usw. durchgeführt, und die Behandlung von Häftlingen verbessert sich.

Es wird jedoch weiterhin über unannehbare Haftbedingungen - auch in Bezug auf Hygiene und medizinische Versorgung sowie die Achtung der Rechte wie Prozesskostenhilfe und die Untersuchungshaft - berichtet. Die Beschränkung des freien Zugangs zu Haftzellen der Polizei, die Tatsache, dass Minderjährige die gleiche Behandlung wie Erwachsene erfahren, und die Verletzung von Menschenrechten - auch von Minderjährigen und von Roma - durch die Polizei sind Anlass zu ernster Sorge.

G. Korruption

1. Rechtsvorschriften und einschlägige internationale Übereinkommen

Rumänien hat das Strafrechtsübereinkommen über Korruption und das Zivilrechtsübereinkommen über Korruption unterzeichnet, jedoch nicht ratifiziert. Das Gesetz 27/2002 zur Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens über Korruption ist jedoch bereits verabschiedet worden, und das Gesetz zur Ratifizierung des Zivilrechtsübereinkommens über Korruption wird derzeit im Parlament erörtert. Darüber hinaus ist Rumänien Mitglied der Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) und hat 1999 bei der OECD die Vollmitgliedschaft in der Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Korruption bei internationalen Geschäften beantragt.

Was den Schutz der finanziellen Interessen der EG anbelangt, so bilden die Bestimmungen des Strafgesetzbuchs, das Gesetz Nr. 87/1994 über die Bekämpfung der Steuerhinterziehung, das Gesetz Nr. 82/1991 über Buchführung, das Gesetz Nr. 78/2000 über die Verhinderung, die Ermittlung und die Ahndung von Korruption und das Gesetz Nr. 141/1997 (Zollgesetzbuch) sowie die Verordnungen zur Anwendung des Zollgesetzbuchs den rechtlichen Rahmen in diesem Bereich. Im ersten Halbjahr 2003 wird ein Gesetz verabschiedet werden, dessen Ziel es ist, Betrug zulasten der Interessen der EG im Sinne des Übereinkommens und Handlungen von Personen, die Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse haben, im Falle von Betrug zulasten der Interessen der EG zu ahnden.

RESTREINT UE

Im ersten Halbjahr 2002 wird der Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes Nr. 21/1999 über die Prävention und strafrechtliche Ahndung der Geldwäsche verabschiedet, durch das die Geldwäsche von Erträgen aus schweren Straftaten unter Strafe gestellt wird. Bis dahin wird auch das Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung in Bezug auf die strafrechtliche Verantwortung von juristischen Personen und die Ahndung der Korruption von internationalen Beamten verabschiedet.

Fälle von Korruption wie die Entgegennahme und Zahlung von Bestechungsgeldern, Vorteilsannahme und unerlaubte Einflussnahme werden durch die Artikel 254 bis 257 des Strafgesetzbuchs unter Strafe gestellt. Die geltenden Rechtsvorschriften - das Strafgesetzbuch und das Gesetz Nr. 78/2000 über die Prävention, Aufdeckung und strafrechtliche Ahndung von Korruption - stellen Korruption im öffentlichen und im Privatsektor unter Strafe. Das Gesetz Nr. 78/2000 setzt einige Bestimmungen des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung der Korruption bei internationalem Geschäft und des Strafrechtsübereinkommens über Korruption um und stellt sowohl Geldwäsche als auch Korruption, die bei internationalen Geschäften im Rahmen von organisierter Kriminalität begangen werden, unter Strafe.

Außerdem wurden unter anderem folgende Gesetze im Bereich der Korruptionsbekämpfung verabschiedet: Gesetz Nr. 115/1999 über die Verantwortung der Ministerien; Gesetz Nr. 188/1999 über das Beamtenstatut; Dringlichkeitsverordnung 75/1999 über Finanzprüfung und Dringlichkeitsverordnung 60/2001 über das öffentliche Beschaffungswesen.

Der sektorbezogene Plan des Justizministeriums zur Korruptionsbekämpfung enthält eine eindeutige Regelung über die Verantwortung bei Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, die Einführung der strafrechtlichen Verantwortung bei Korruption von Bediensteten internationaler Organisationen und die Einführung der strafrechtlichen Verantwortung von juristischen Personen.

2. Nationale Programme und Strategien

Die Regierung Rumäniens hat mit Regierungsbeschluss Nr. 1065/2001 das nationale Programm zur Verhinderung von Korruption und einen nationalen Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung für seine Umsetzung und Anwendung beschlossen, der auch die Gesellschaft und NRO einbezieht, um eine dauerhafte Partnerschaft zu begründen. Das nationale Programm macht unter anderem den Erlass von Maßnahmen erforderlich, mit denen sichergestellt wird, dass Staatsanwälte zu allen für die Ermittlung von Korruptionsfällen erforderlichen Informationen einschließlich von Intelligence-Daten Zugang haben.

RESTREINT UE

Es wurden ein nationaler Ausschuss für Kriminalprävention (Regierungsbeschluss Nr. 763/2001), der für die Ausarbeitung von Strategien der Regierung zur Kriminalprävention auf nationaler Ebene zuständig ist, und eine untergeordnete Arbeitsgruppe für die Bewertung und Koordinierung der Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen, die mit der Anwendung und Überwachung des nationalen Programms und Aktionsplans betraut ist, eingesetzt.

Bisher wurden vom Justizministerium, vom Innenministerium, vom Ministerium für öffentliche Finanzen (Zoll) und von der Staatsanwaltschaft sektorbezogene Korruptionsbekämpfungspläne und präventive / proaktive Maßnahmen ausgearbeitet und beschlossen. Der Oberste Rat der Richter und Staatsanwälte beschloss 2001 eine Disziplinarordnung für Richter und Staatsanwälte und das Justizministerium arbeitet derzeit einen Mechanismus für die Überwachung der Integrität und Kapazität des Justizsystems aus.

Darüber hinaus beschloss die Regierung eine Änderung des Gesetzes 115/1996 über die Erklärung und die Kontrolle der Vermögenssituation von Abgeordneten, Richtern und Staatsanwälten, Beamten und bestimmten Personen in Führungspositionen, durch die eine wirksame Kontrolle der Behörden durch die Gesellschaft sichergestellt wird und alle Personen in öffentlichen Führungspositionen verpflichtet werden, ihre Vermögenssituation darzulegen. Diese Erklärungen werden regelmäßig aktualisiert und im rumänischen Amtsblatt veröffentlicht.

Im Anschluss an eine Beurteilung der Rechtsvorschriften über die lokale öffentliche Verwaltung wurde die Dringlichkeitsverordnung Nr. 5/2002 verabschiedet, mit der es lokalen Regierungsvertretern untersagt wird, mit den lokalen öffentlichen Verwaltungsbehörden, bei denen sie beschäftigt sind, Verträge über Dienstleistungen, Bauarbeiten oder Lieferungen abzuschließen (Interessenkonflikt).

Es wurde eine Reihe von Gesetzgebungsmaßnahmen in Bezug auf den Zugang zu Informationen / den Schutz personenbezogener Daten ergriffen¹, und 2002 sollen Aufklärungskampagnen über diese Rechtsvorschriften stattfinden, die vom Justizministerium in Zusammenarbeit mit Transparency International und der Pressebeobachtungsagentur zur "Förderung des Zugangs zu Informationen von öffentlichem Interesse und der freien Meinungsäußerung" organisiert werden. Die Justiz, insbesondere die Staatsanwälte, kamen in den vergangenen Jahren im Rahmen des PHARE-Programms und anderer internationaler Unterstützungsprogramme in den Genuss von Fortbildungsmaßnahmen, die unter anderem die Bekämpfung der Korruption und neuer Formen der Wirtschafts- und Finanzkriminalität betrafen. Das PHARE-Programm von 1999 und das PHARE-Programm RO 9910.05 "Integriertes Projekt zur Stärkung der Kapazitäten der staatlichen Institutionen für die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität" werden derzeit durchgeführt.

¹ Gesetz Nr. 544/12 von Oktober 2001 über den freien Zugang zu Informationen von öffentlichem Interesse, Gesetz Nr. 676/21 von November 2001 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre im Telekommunikationssektor und Gesetz Nr. 677/21 von November 2001 über den Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und beim freien Verkehr solcher Daten.

RESTREINT UE

Im Rahmen dieser Programme werden 2002 65 Seminare veranstaltet. Das Programm teilt sich in drei Komponenten auf: Partnerschaft auf der Ebene der Institutionen, Fachschulung von Richtern, Investitionen. Eines der Ziele war "die Schaffung einer nationalen Struktur für die Korruptionsbekämpfung".

Inzwischen sind zahlreiche Gesetze zu diesem Zweck verabschiedet und Strukturen geschaffen worden. Im Rahmen dieses Projekts durchgeführte Überprüfungen der Rechtsvorschriften und Institutionen (vorgesehener Schlusstermin: Ende 2002) haben gezeigt, dass die "Sektion für die Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität" und ihr territorialer Aufbau umstrukturiert und als nationale Korruptionsbekämpfungsbehörde in die Generalstaatsanwaltschaft eingegliedert werden muss. Der Personalbestand dieser Behörde ist derzeit zu gering und umfasst weder Zollbeamte noch spezialisierte Polizeibeamte.

Das nationale Programm und der nationale Aktionsplan sehen die Entwicklung einer wirksamen internationalen Zusammenarbeit und eines wirksamen Austausches von Informationen und Fachkenntnissen vor. Zu diesem Zweck gibt es zwei Netze, von denen eines Aufgaben im Bereich der Verhütung und Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität in südöstlichen Ländern hat.

Ziel der Verordnung Nr. 20 vom 24. Januar 2002 über die öffentliche Auftragsvergabe mit elektronischen Mitteln ist es, die Korruption bei der Bereitstellung von elektronischen Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen zu reduzieren und ihr ein Ende zu setzen.

Der sektorbezogene Plan des Justizministerium sieht außerdem Folgendes vor:

- eine eindeutige Regelung der Verantwortung für Korruption bei internationalen Geschäften;
- die Einführung der strafrechtlichen Verantwortung für Korruption von Bediensteten internationaler Organisationen und von juristischen Personen;
- die Durchführung einer Aufklärungskampagne, bei der Ursachen, Wirkungen und Kosten der Korruption im Mittelpunkt stehen;
- die Veröffentlichung von Informationsschriften über die Korruptionsbekämpfungsgesetze und -maßnahmen;
- die Durchführung dieser Kampagne in Ausbildungseinrichtungen (Hochschulen und Universitäten);
- die Ausarbeitung eines Plans für staatsbürgerliche Erziehung im Rahmen des Lehrplans (der das Studium grundlegender Aspekte des Justizsystems, der öffentlichen Verwaltung, der Gesetze usw. erfasst);
- die Ausarbeitung von Instrumenten, die für die Beurteilung des tatsächlichen Umfangs der Korruption erforderlich sind, in Zusammenarbeit mit Transparency International Romania;

RESTREINT UE

- die Entwicklung moderner Informationsmittel für die Nutzung durch die Öffentlichkeit (Webseite des Justizministeriums betreffend Korruptionsbekämpfung).

Es wird ein jährlicher Bericht über Korruption in Rumänien erstellt und veröffentlicht werden. Außerdem sind Bestimmungen über die Beurteilung der Wirksamkeit der Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen vorgesehen. Das Justizministerium hat bereits einen ersten Zwischenbericht für die ersten drei Monate seit Inkrafttreten des nationalen Programms zur Korruptionsbekämpfung und des nationalen Aktionsplans zur Korruptionsbekämpfung erstellt.

Um das Personal der "Sektion für die Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität" aufzustocken, wurden zusätzliche Mittel für die Schaffung von 12 Stellen für Staatsanwälte auf nationaler Ebene und von 50 Stellen für Staatsanwälte auf lokaler Ebene vorgesehen. Was die Ausrüstung anbelangt, so wird für die Struktur im Rahmen des PHARE-Programms RO 9910.05 (ACOS) bis Ende 2002 eine IT-Ausrüstung mit 90 Arbeitsplätzen, 3 Servern und Software wie Windows und Oracle bereitgestellt.

Statistiken: 2001 wurden 684 Straftäter wegen Korruption vor Gericht gestellt, d.h. 76,29 % mehr als im Jahr 2000 (388 Straftäter). Davon wurden 236 Täter in Gewahrsam genommen und 323 verurteilt. Die 684 Täter begingen 977 Straftaten.

Im selben Jahr ergingen innerhalb des Systems der Militärstaatsanwaltschaft 221 Urteile wegen Korruption. Gegen 44 Personen wurden wegen 98 Straftaten Strafverfahren eingeleitet.

Was die sozialen Schichten und die Berufsausbildung anbelangt, so zählten zu den Verurteilten 13 Manager, 21 Verwaltungsfachleute von Handelsunternehmen, 5 Richter, 2 Staatsanwälte, 3 Gerichtsdienner, 3 Gerichtsvollzieher, 4 Rechtsanwälte, 21 Bedienstete des Innenministeriums, 4 Bedienstete des Ministeriums für nationale Verteidigung, 2 dem Justizministerium unterstellte Militärbedienstete, 4 Bürgermeister, 13 Inspektoren und 57 Wachbeamte.

RESTREINT UE

3. Gegenwärtige Tendenzen

a) Grenzkontrolle

Die Korruption in der Grenzpolizei stellt weiterhin ein gravierendes Problem dar, auch wenn sie dort insgesamt zurückgegangen ist. Die Grenzpolizei versuchte, die Korruption auf verschiedene Weise zu bekämpfen. Ein Beispiel für das Bemühen der Grenzpolizei, der Korruption Einhalt zu gebieten: Jeder Grenzpolizist muss vor Arbeitsbeginn angeben, wie viel Geld er in seiner Tasche hat. Die Vorgesetzten dürfen Kontrollen vornehmen¹. Die internen Kontrollen in der IGPF reichen nicht aus, um Korruptionsfälle von Bedeutung aufzudecken. Die Kontrolleinheit verfügt über zu wenig Personal und über geringe Kenntnisse bezüglich der polizeilichen Ermittlungstechniken. Ihre Tätigkeit stützt sich hauptsächlich auf Anzeigen oder besteht aus verdeckten Aktionen in kleinem Rahmen, in deren Folge Disziplinarmaßnahmen gegen Grenzpolizisten wegen geringfügiger Angelegenheiten ergriffen werden. Die IGPF erhält derzeit von der Guardia Civil Schulungen bezüglich interner Ermittlungen zur Korruptionsbekämpfung. Auch wenn die dürftige logistische Ausstattung der rumänischen Grenzpolizei, die derzeitige Ausrüstung und der Lebensstandard des Personals der Korruption zwangsläufig Vorschub leisten, kann das Phänomen jedoch nicht vollständig damit erklärt werden.

In einem Bericht des Innenministeriums über den Korruptionsbekämpfungsplan von Januar 2002 heißt es, dass 2001 8.287 Fälle dem Staatsanwalt vorgelegt wurden, in 216 dieser Fälle wurden Ermittlungen durchgeführt und die betroffene Person präventiv in Gewahrsam genommen. Den Angaben der Grenzpolizei zufolge wurden 2001 gegen 1000 Bedienstete Verwaltungssanktionen verhängt und 122 Fälle (55 davon betrafen Offiziere) an den Staatsanwalt verwiesen.

Ein Polizeisergeant verdient ca. 3 Mio. Lei pro Monat (weniger als 150 Euro/Monat²). Die Behörden geben an, dass man mit einem solchen Verdienst insbesondere in den ländlichen Gebieten an der Grenze leben kann. Unteroffiziere verdienen etwa 10% mehr. Der Durchschnittslohn eines Arbeiters beträgt im Vergleich dazu 2,8 Mio. Lei.

¹ Dieses Verfahren wird zumindest am Otopeni-Flughafen angewandt.

² Einer anderen rumänischen Quelle zufolge beträgt das Grundgehalt eines Polizeisergeants 175 Euro/Monat.

RESTREINT UE

b) Migration

Dieses Thema wird in den Berichten nicht hervorgehoben. Es gibt nur Gerüchte über Korruption bei der Erteilung von befristeten Arbeitsgenehmigungen, für die relative kleine Beträge erforderlich sind, und von Aufenthaltstiteln, die teurer sind. Aufgrund der derzeitigen Visumspolitik und der Rechtsvorschriften über die Zulassung ist es immer noch relativ leicht, legal einzureisen und Zugang zu einem legalen, befristeten Aufenthaltstitel sowie zu einer legalen, befristeten Beschäftigung zu erhalten, indem beispielsweise ein Scheingeschäft aufgebaut wird.

c) Polizei und Zoll

Die Korruption innerhalb der Polizei ist ein schwerwiegendes Problem. Neben Schutzgelderpressung und Korruption in kleinem Maßstab tragen strittige Stellenbesetzungen in der Hierarchie des Innenministeriums nicht gerade zur Vertrauensbildung bei. Es entsteht der Eindruck, dass bei den Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung keine tief gehenden und anhaltenden Anstrengungen unternommen werden, um gegen das Phänomen vorzugehen.

Was den Zoll anbelangt, so scheint die einhellige Meinung zu herrschen, dass die Zollverwaltung von Korruption durchdrungen ist und von allen öffentlichen Institutionen das höchste Maß an Korruption aufweist. Auch hier sind strittige Stellenbesetzungen, für die große Zahlungen geleistet werden, und die Finanzierung politischer Parteien gang und gäbe. Bei der Analyse der oben erwähnten Probleme lässt sich erkennen, dass es an Bereitschaft mangelt, wirksam gegen Betrug und Korruption vorzugehen.

d) Justiz

Das rumänische Gerichtssystem zählt zu den Institutionen, in denen nach Auffassung der Öffentlichkeit die Korruption weit verbreitet ist. Obwohl die Regierung allgemein eingeräumt hat, wie gravierend dieses Problem ist, hat sich der Umfang der Korruption seit 2000 nicht spürbar verringert und wurden nur beschränkt Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung ergriffen. 2001 wurde eine Reihe von Richtern, Staatsanwälten, Gerichtsdienern, Gerichtsvollziehern und Rechtsanwälten wegen Korruption vor Gericht gestellt. Gegen einige Richter laufen derzeit Verfahren wegen ihrer mutmaßlichen Beteiligung in verschiedenen Netzen zwischen Richtern und Kriminellen.

Mehrere Erhebungen und Umfragen wurden in den vergangenen Jahren durchgeführt, u.a. wurde auf Antrag der Regierung selbst ein Bericht der Weltbank über die Korruption im Land erstellt. Es zeigt sich, dass sowohl Haushalte als auch Unternehmen die Justiz als korrupt betrachten und Bestechung für normal halten. Viele Bestechungsgelder werden eher an Rechtsanwälte, die als Vermittler fungieren können, denn an einen Richter oder Gerichtsbeamten direkt gezahlt. Anderen Quellen zufolge ist jedoch Korruption in kleinem Maßstab unter dem Hilfspersonal der Justiz weit verbreitet.

RESTREINT UE

Die wichtigsten Gründe für Bestechung sind: a) das Verfahren zu beschleunigen oder b) sicherzustellen, dass der Fall einer bestimmten Person zugewiesen wird.

Die Öffentlichkeit hat wenig Vertrauen in die Justiz. Eine Erklärung dafür ist, dass die Fälle von korrupten Richtern und Misswirtschaft in der Justiz veröffentlicht werden. Eine weitere Erklärung ist, dass die in den Gerichten angewandten Verfahren - wie die sehr beschränkte Aufzeichnung von Prozessen - oft kaum zum Schutz vor korrupten Praktiken oder zu ihrer anschließenden Aufdeckung beitragen.

2001 wurde die Disziplinarordnung für Richter und Staatsanwälte verabschiedet. Diese Ordnung scheint bisher jedoch nicht rechtlich bindend zu sein. Das Justizministerium arbeitet an einem Unterstützungsprogramm für "die Konsolidierung der Integrität und Kapazität der Justiz", dessen Ziel es unter anderem ist, einen Mechanismus für die Überwachung der Anwendung der Disziplinarordnung zu entwickeln. Darüber hinaus beschloss die Regierung einen Gesetzesentwurf zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes von 1996 über die Erklärung und Kontrolle der Vermögenssituation von Abgeordneten, Richtern und Staatsanwälten, Beamten und bestimmten Personen in Führungspositionen. Dadurch soll eine wirksame Kontrolle der öffentlichen Behörden durch die Gesellschaft sichergestellt werden. (Unter-)Präfekte, Personen in Führungs- und Aufsichtspositionen in Behörden und öffentlichen Institutionen sowie vom Staatspräsidenten Rumäniens, vom Parlament oder vom Premierminister ernannte Personen müssen ihre Vermögensverhältnisse offenlegen. Die Erklärungen werden im rumänischen Amtsblatt veröffentlicht.

Trotz der Disziplinarordnung und des Gesetzesentwurfs beschränkt sich das Engagement der Regierung für die Korruptionsbekämpfung nach wie vor hauptsächlich auf die Anwendung von Disziplinarmaßnahmen; es gab bisher nur wenig Verurteilungen vor Gericht. Dies weckt Zweifel daran, ob die Regierung wirklich gewillt ist, dieses Problem anzugehen, und daran, wie unabhängig Justiz und Staatsanwälte bei der Anklage und Verurteilung der Korruption beschuldigten Personen in der Praxis sind. Die Einsetzung eines unabhängigen Staatsanwalts, der auf Korruptionsfälle spezialisiert ist, mit den entsprechenden Garantien für seine Unabhängigkeit und einer angemessenen Mittelausstattung - über die derzeit in der Regierung beraten wird - könnte sich als besseres Mittel zur Korruptionsbekämpfung erweisen. Ein Gesetz über die Einrichtung einer solchen Institution, die sich auf die derzeitige Korruptionsbekämpfungseinheit in der Generalstaatsanwaltschaft stützen würde, wird derzeit im Justizministerium erörtert.

RESTREINT UE

4. Internationale Organisationen

Rumänien steht in dem Corruption Perception Index 2001 von Transparency International mit einer Punktzahl von 2.8, der niedrigsten Punktzahl von allen Beitrittsländern an 69. Stelle (im Vergleich dazu: Lettland steht an 60., die Slowakei an 51. und Bulgarien und die Tschechische Republik an 47. Stelle). Gemäß der Erhebung der Weltbank über Korruption wurde die Zollverwaltung unter allen öffentlichen Institutionen Rumäniens als die Institution mit dem höchsten Grad an Korruption betrachtet. 66 % der befragten Unternehmen und 62 % der befragten Beamten waren der Auffassung, dass alle oder die meisten Zollbeamten korrupt sind. Außerdem klagen Unternehmen aus den Mitgliedstaaten häufig und zunehmend über Geldforderungen von Zollbeamten, die zu einer Störung der Geschäftstätigkeit führen.

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Ein großer Teil des förmlichen Besitzstands in allen Bereichen wird in Rumänien über "Dringlichkeitsverordnungen" der Regierung angenommen. Obwohl diese Verordnungen, die das Verfahren beschleunigen, nachträglich vom Parlament (N.B. nicht ohne Verzögerungen und Änderungen) verabschiedet werden, ist die Qualität des Gesetzgebungsprozesses mit Blick auf die Kopenhagener Kriterien problematisch, insbesondere wenn diese Verfahren bis zum Beitritt systematisch angewandt werden. Durch ein ordnungsgemäßes Rechtsetzungsverfahren in einem voll entwickelten parlamentarischen System würde zweifellos ein zuverlässigeres Gesamtbild entstehen und mehr Rechtssicherheit gewährleistet werden.

A. Sicherung der Grenzen

Das rumänische System der Grenzsicherung weist in Bezug auf den förmlichen Besitzstand, die Verwaltungskapazität und insbesondere die Umsetzung mehrere Lücken auf. Das größte Problem stellen die Verwaltungskapazität und die Umsetzung dar. Es gibt zwar zahlreiche Rechtsvorschriften, die geltenden Rechtsvorschriften übertragen der Grenzpolizei jedoch keine vollständig ausreichenden Befugnisse für die Durchführung von Grenzkontrollen nach den Schengen-Grundsätzen, und aufgrund territorial beschränkter Befugnisse kann die Grenzpolizei nicht angemessen gegen grenzüberschreitende Kriminalität und internationale kriminelle Vereinigungen vorgehen. Das Militär spielt innerhalb der Grenzpolizei immer noch eine große Rolle; der Einsatz von Wehrpflichtigen für die Überwachung der Grenze muss vollständig abgeschafft werden¹.

¹ Es ist geplant, dies bis Ende 2002 abzuschließen.

RESTREINT UE

Die Verwaltungskapazität wird durch Bürokratie, veraltete Managementmethoden und ein sehr unerfahrenes und heterogenes Personal, das unter militärischer Führung steht, beeinträchtigt. Die erforderlichen technischen Mittel sind außerdem äußerst dürftig. Die Umsetzung ist immer noch alles andere als wirksam. Auf allen Ebenen der Organisation sind die Kapazitäten für die Umsetzung sehr gering und an den Grenzübergangsstellen - sowohl an der grünen Grenze als auch an der Seegrenze - äußerst dürftig; im Seegebiet stehen keine Kapazitäten zur Verfügung, um illegale grenzüberschreitende Aktivitäten aufzudecken oder Personen aufzuspüren, zu ermitteln oder festzuhalten. Das Gleiche gilt für viele Abschnitte der grünen Grenze.

Aufgrund der laxen Haltung im Modernisierungsprozess und ständiger Änderungen in der Organisation und beim Personal ist die Lage im Bereich der Verwaltungskapazität immer noch problematisch. Erst jetzt beginnt man, alte Gewohnheiten und veraltete Managementsysteme durch moderne zu ersetzen. Die Zusammenarbeit mit anderen Strafverfolgungsbehörden ist aufgrund einer starken Rivalität zwischen den Behörden und aufgrund der fehlenden Tradition bei der Zusammenarbeit zwischen Behörden sehr schwierig. Rumänien beginnt so weit unten, dass es lange dauern wird, bis erste Ergebnisse erreicht werden können. Verbesserungen werden außerdem durch das Fehlen einer klaren Vision und einer praktischen und umfassenden Strategie behindert. Die Korruption als Bestandteil des Systems ist für jene, die für die Modernisierung verantwortlich sind, nicht gerade hilfreich. Der Mangel an Geld und an technischen Mitteln verursacht gravierende Probleme bei der Umsetzung.

Rumänien hat Teile seines Grenzsicherungssystems rasch verbessert. Es ist jedoch noch viel zu tun, bis Rumänien die EU-Anforderungen erfüllen kann, und die Entwicklungsarbeit muss entschlossen fortgesetzt werden. Die bestehenden Rechtsgrundlagen reichen weitgehend aus, allerdings muss die Rechtsreform zu Ende geführt werden und der Grenzpolizei müssen alle nötigen Befugnisse übertragen werden. In diesem Zusammenhang muss auch das neue Gesetz über die Stellung der Polizei, das auch die Stellung der Grenzpolizei betrifft, verabschiedet werden. Die grundlegende organisatorische Struktur ist geschaffen, muss jedoch hin zu einer umfassenderen und solideren, professionellen Einrichtung weiterentwickelt werden, die alle Aspekte eines modernen Grenzsicherungssystems abdecken kann. Es ist äußerst wichtig, dass eine umfassende und praktikable integrierte Grenzsicherungsstrategie ausgearbeitet wird, damit das System konsequent verbessert und verschiedenen Projekten und Notwendigkeiten Vorrang eingeräumt werden kann. Management, Ausbildung, Einstellung und Laufbahnplanung müssen verbessert werden. Damit bessere Ergebnisse erzielt werden können, müssen die Mobilität, die Ausstattung mit Nachtsichtgeräten, die technische Überwachung und das Kommunikationssystem verbessert werden.

RESTREINT UE

Das Überwachungssystem an der Seegrenze ist aufzubauen. Im Bereich von Ermittlungen, Intelligence und Kriminalprävention müssen die operativen Kapazitäten und Aktivitäten auf allen Ebenen - auch an den Grenzübergangsstellen - insbesondere für die Bekämpfung der illegalen Migration und des Drogenhandels verbessert werden. An den Grenzübergangsstellen und in deren unmittelbarer Umgebung muss außerdem mehr auf die Überwachung außerhalb der Gebäude geachtet werden. Das derzeit angewandte System weist Schlupflöcher auf und macht eine Umgehung der Grenzkontrollen möglich. Außerdem müssen die Kontrollverfahren verbessert werden.

B. Migration

Die Visumspolitik ist insofern immer noch nicht angeglichen, als für die Bundesrepublik Jugoslawien, für die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, die Republik Moldau, Russland, die Türkei und die Ukraine, die in Bezug auf den illegalen Aufenthalt in Rumänien und die illegale Durchreise durch Rumänien eine entscheidende Rolle spielen, noch keine Visumpflicht gilt. Bei den Rechtsvorschriften betreffend Ausländer wurden Fortschritte gemacht, sie sind jedoch in Bezug auf wichtige Aspekte des Besitzstands immer noch sehr vage und knapp und stehen damit im Widerspruch zum Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit. Der Anteil von Konsularvisa ist immer noch gering, und die Konsularverfahren unterscheiden sich in mehreren wichtigen Punkten von den Schengen-Verfahren. Rumänien hat mit den in dieser Hinsicht wichtigsten Nachbarstaaten (die keine Beitrittsländer sind) keine Rückübernahmeverträge geschlossen. Es sind zwar Fortschritte in diesem Bereich festzustellen, die Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration und von Schleuserorganisationen führen jedoch kaum zu Ergebnissen und werden dem Problem in Rumänien jedenfalls nicht gerecht.

Die mangelnde Angleichung der Visumspolitik ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass Rumänien als Arbeitshypothese das Jahr 2007 als Termin für den Beitritt betrachtet und folglich für die Erfüllung der EU- und Schengen-Kriterien (erst) das Jahr 2005 anvisiert. Das Gleiche gilt für die Rechtsvorschriften über die Zulassung. Was die Bekämpfung der illegalen Einwanderung angeht, so sind die mangelnde Koordinierung, der Personalmangel, der vielleicht fehlende Wille und vor allem der Mangel an materieller Ausstattung in den Polizeistationen der Hauptgrund dafür, **weshalb** Rumänien immer noch eines der wichtigsten Transitländer für die illegale Einwanderung in die EU und eines der wichtigsten Transit-/Herkunftsländer für den Frauenhandel ist. Rumänien braucht eine umfassende, behördenübergreifende und grenzüberschreitende Strategie für die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Frauenhandels.

RESTREINT UE

Rumänien sollte – womit es bereits begonnen hat - Zeitpläne für die Angleichung der Visumspolitik und -bestimmungen aufstellen, sich bemühen, Rückübernahmeverträge mit den betreffenden Ländern zu schließen, die nötigen Mittel für die Ausstattung der mit der Bekämpfung der illegalen Einwanderung beauftragten Polizeibehörden mobilisieren und alle Anstrengungen auf die Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung von Schleuserorganisationen richten - hierfür sind nicht so sehr materielle Ausstattung, sondern vielmehr Problembewusstsein und echter Wille nötig.

Die Frage der illegalen Einreise rumänischer Staatsangehöriger in die EU schließlich ist formal angegangen worden - wobei man bis an die Grenze des Verfassungsbruchs ging - und diese Abschreckungsmaßnahmen scheinen tatsächlich angewandt zu werden, auch wenn es noch zu früh ist, um die Auswirkungen der Aufhebung des Visumzwangs gegenüber EU-Staaten zu beurteilen. Die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten bei der Rückführung von Staatsangehörigen verläuft zufriedenstellend.

C. Asyl

Die 2001 verabschiedeten Rechtsvorschriften stehen mit dem Besitzstand im Einklang - mit der Ausnahme, dass die im normalen Verfahren gesetzten Fristen unnötig knapp sind (und daher die Qualität der Entscheidungen gefährdet ist, wenn sie eingehalten werden), dass Erläuterungen in Bezug auf die Flüchtlinge erteilten Aufenthaltstitel und in Bezug auf den subsidiären und den vorübergehenden Schutz erforderlich sind und dass die Gründe für beschleunigte Verfahren zu ausführlich formuliert sind. Auf der Ebene der Verwaltungskapazität, die auf die derzeit relativ niedrige Zahl von Anträgen zugeschnitten ist, sind immer noch moderne Kommunikationssysteme und ein Dokumentationszentrum nötig; beides ist geplant. Die Grenzwachen benötigen mehr Ausbildung.

Diese Situation kann durch die Tatsache, dass diese Problematik in Rumänien neu ist, und durch die derzeit niedrige Zahl von Anträgen erklärt werden.

Rumänien sollte die Anpassung seiner Rechtsvorschriften abschließen, die Grenzwachen ausbilden und vor allem sich selbst (Personal, materielle Ausstattung, zu planende Aufnahmezentren) auf die explosionsartige Zunahme der Anträge vorbereiten, die die in Aussicht stehende Erweiterung und in jedem Fall die Anwendung des Dubliner Übereinkommens mit sich bringen werden, da Rumänien zu gegebener Zeit ein wichtiger "zuständiger" Staat werden dürfte.

RESTREINT UE

D. Polizei und Zoll

Die jüngsten Verbesserungen des Rechtsrahmens für die Polizeiarbeit / Bekämpfung der organisierten Kriminalität usw. sind wichtige Schritte hin zur Schaffung eines angemessenen Rahmens für die Arbeit von Polizei und Zoll. Der politische Wille zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität muss jedoch über die Verabschiedung einzelner Rechtsvorschriften hinausgehen und in der Folge durch eine wirksame Umsetzung zum Ausdruck kommen.

Derzeit ist es noch zu früh, um die Umsetzung zu beurteilen, und vor allem angesichts der knappen Mittel und/oder unzulänglichen Verteilung der Mittel sowie des häufigen Mangels an Zusammenarbeit / der schwerfälligen Bürokratie ist zu bezweifeln, ob die Institutionen tatsächlich fähig sind, die ihnen zugewiesenen Aufgaben wahrzunehmen.

Praktische Informationen und Schulungen zu diesen neu verabschiedeten Maßnahmen müssen für alle Polizei- und Zollbeamten bereitgestellt werden, da die Notwendigkeit dieser Rechtsvorschriften nicht bei allen rumänischen Behörden ohne weiteres eingesehen wird. Schließlich muss generell die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden eindeutig verbessert und die Zuständigkeiten müssen unmissverständlich festgelegt werden.

E. Justiz

Was die Übernahme des förmlichen Besitzstands anbelangt, so wurden bei der Ratifizierung der Übereinkommen im Bereich des Strafrechts, bei der Verabschiedung der erforderlichen nationalen Rechtsvorschriften und bei der Angleichung an die EU-Rechtsvorschriften im Bereich der Terrorismusbekämpfung deutliche Fortschritte erzielt. Die erforderliche Angleichung an verschiedene wichtige gemeinsame Maßnahmen wurde noch nicht vollständig erreicht, entsprechende Rechtsvorschriften werden derzeit ausgearbeitet. In diesem Jahr wird der größte Teil des neuen Besitzstands im zivilrechtlichen Bereich entweder ratifiziert oder übernommen. Rumänien ist bei der Angleichung an die Datenschutzbestimmungen gut vorangekommen, auch wenn wegen des unerlaubten Abhörens durch den rumänischen Geheimdienst und wegen der unzureichenden Rechtsvorschriften in dieser Hinsicht Bedenken geäußert worden sind. Es stehen ausreichend Richter und Staatsanwälte, jedoch nicht genug Gerichtsdiener und -beamte zur Verfügung. Ausrüstung und Infrastruktur sind noch unzureichend, auch die Situation in Bezug auf den Zugang zu Rechtsvorschriften/Dokumentation, die Organisation der Arbeit, die Bearbeitung der Fälle und die Spezialisierung der Gerichte ist nicht zufriedenstellend. Was die Umsetzung anbelangt, so liegen die Hauptprobleme in der ungenügenden Unabhängigkeit der Gerichte in der Praxis, in der derzeitigen Rolle und Stellung des Staatsanwalts und der Militärgerichte und in den Defiziten bei der Anwendung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit.

RESTREINT UE

Die Ratifizierung erfordert ebenso wie die Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften und deren Verabschiedung Zeit. Die Organisation und Arbeitsweise der Justiz sowie die derzeitige Strafprozessordnung bedürfen grundlegender Änderungen, u.a. sind neue Gerichte zu schaffen und neue Aufgaben für die verschiedenen Justiz- und Strafverfolgungsbehörden vorzusehen. Derartige Aufgaben lassen sich natürlich nicht in zwei Wochen erledigen. Die Erhöhung der Zahl der Richter und Staatsanwälte sowie die Verbesserung ihrer Gehälter und ihrer Ausbildung haben bereits zu Ergebnissen geführt, der Beruf des Gerichtsbeamten ist jedoch noch recht neu, und die Bemühungen, die Justiz transparenter und effizienter zu gestalten und somit weniger anfällig für Korruption zu machen, werden immer noch durch einen gravierenden Mangel an materiellen Mitteln behindert. Die Fortbildung der Richter und Staatsanwälte - auch in Bezug auf alle einschlägigen europäischen Rechtsvorschriften - wurde erst vor kurzem begonnen und erstreckt sich landesweit noch nicht auf alle Richter und Staatsanwälte. Die Verabschiedung des Änderungsgesetzes zum Gesetz über die Organisation und die Arbeitsweise der Gerichte, durch die viele der derzeitigen Mängel behoben werden sollen, ist nunmehr für das letzte Drittel von 2002 vorgesehen. Über die Änderungen der Strafprozessordnung, durch die das Strafrecht mit den europäischen (Menschenrechts-)Standards in Einklang gebracht werden soll, wird immer noch beraten. Obwohl der Wille, die Unabhängigkeit der Justiz zu stärken, klar zum Ausdruck gebracht worden ist, wurde bisher wenig getan, auch weil einige derzeitige Unausgewogenheiten eine Reform - vielleicht sogar eine Verfassungsreform - erfordern, für die ein breiter Konsens nötig ist.

Rumänien sollte die Verabschiedung von Rechtsvorschriften fortsetzen und beschleunigen und dabei alle Unterstützung in Anspruch nehmen, die es bei der Ausarbeitung der Rechtsvorschriften erhalten kann, um diese an die europäischen Standards anzugeleichen. Die praktische Umsetzung einschließlich der ausreichend vorhandenen Verwaltungskapazität sollten aufmerksam beobachtet werden. Es ist weiterhin notwendig, die Arbeitsbedingungen der Gerichte zu verbessern: Die Modernisierung und Verbesserung der Ausrüstung, der Infrastruktur und des Zugangs zu den Rechtsvorschriften und die Bemühungen um eine einheitliche Auslegung der Rechtsvorschriften müssen fortgesetzt werden, und es müssen die erforderlichen Mittel dafür bereitgestellt werden. In Bezug auf die Ausbildung muss eine kohärente, homogene Politik ausgearbeitet werden und die Grundausbildung und Fortbildung sowie die Ausbildung in Fragen betreffend den EU-Besitzstand müssen für alle Gerichte sichergestellt werden. Außerdem sind gezielte und sichtbare Anstrengungen, u.a. die Verabschiedung des Änderungsgesetzes zum Gesetz über die Arbeitsweise und die Organisation der Justiz und die Verabschiedung des Änderungsgesetzes zur Strafprozessordnung, erforderlich, um die Unabhängigkeit der Gerichte zu gewährleisten. Es sollte darauf geachtet werden, dass durch die Weiterführung der Justizreform die rumänischen Standards stärker an die europäischen Standards angeglichen werden und die Situation von Inhaftierten und insbesondere Minderjährigen sowie der Zugang zu den Gerichten und die Achtung der Menschenrechte generell verbessert werden.

F. Menschenrechte

Obwohl Rumänien den förmlichen Besitzstand ratifiziert und die die Menschenrechte betreffenden Rechtsvorschriften in einer Reihe von wichtigen Punkten geändert hat, sind noch Änderungen des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung erforderlich, damit verschiedene - zurzeit - bedenkliche und manchmal sogar unannehbare Situationen grundlegend verbessert werden können. Dies betrifft das Recht auf freie Meinungsäußerung, die Rolle der derzeitigen (Militär-)Polizei, die übermäßig lange Untersuchungshaft, die Rolle der Militärgerichte, die Situation in den Gefängnissen, die Rechte von Inhaftierten und die Behandlung von Minderjährigen im Justizsystem. Die Verwaltungskapazität verschiedener wichtiger Institutionen ist aufgrund von Haushaltszwängen und unzureichender Ausbildung beschränkt. Darüber hinaus erhält der "Volksanwalt" keine politische Unterstützung und mangelt es an politischer Kooperationsbereitschaft ihm gegenüber; die Tatsache, dass er von vielen irrtümlicherweise als freier Rechtsanwalt betrachtet wird, lässt zumindest darauf schließen, dass ein Bedarf an rechtlichem Schutz besteht. Der Grad der Umsetzung im Bereich der Menschenrechtsbestimmungen und der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit - insbesondere durch rumänische Strafverfolgungsbehörden - reicht von dürfzig bis schlechterdings inakzeptabel. Die Lage der Minderheiten, insbesondere der Roma, hat sich noch nicht spürbar gebessert.

Möglicherweise wurden die oben erwähnten Änderungen des Strafgesetzbuchs noch nicht vorgenommen, weil sie einen breiten Konsens erfordern. Es scheint jedoch, dass Rumänien auch auf Druck von NRO und von europäischen/internationalen Institutionen einzusehen beginnt, dass eine Reform beim Schutz der Menschenrechte und der Achtung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit unerlässlich ist. In den vergangenen Jahren gab es bereits einige bedeutende Verbesserungen: z.B. die Rechtsvorschriften, mit denen die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung abgeschafft wurde, und die 2001 in Kraft getretenen Rechtsvorschriften, mit denen ein Bewährungssystem eingeführt und die Freilassung auf Bewährung verbessert wurde. Weitere Gesetzesänderungen werden zumindest in Bezug auf die Rolle der Polizei (Demilitarisierung), den Strafvollzug, die Einstellung von Gefängnispersonal und die Schaffung von speziell für Minderjährige zuständigen Gerichten als Teil der Justizreform vorbereitet. Obwohl für die Ausbildung der Polizei gesorgt ist, scheint es angesichts der zahlreichen ernst zu nehmenden Berichte über die Brutalität der Polizei, Folter, Misshandlung und die rückständige Haltung einiger Polizisten zumindest, dass diese Ausbildung noch nicht ausreichend oder umfassend genug war.

RESTREINT UE

Rumänien sollte ernsthafte Anstrengungen unternehmen, um sein Strafrecht in den oben erwähnten Punkten zu ändern und es an die europäischen Standards anzugeleichen. Dadurch würde nicht nur die Lage der Bürger verbessert, sondern auch bewiesen, dass die angekündigte Justizreform und die angekündigten Verbesserungen in Bezug auf die Menschenrechte und die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit nicht nur reine Absichtserklärungen sind. Es ist eine starke politische Unterstützung sowie Kooperation vonseiten der Regierung - einschließlich der erforderlichen Verwaltungs- und Haushaltsmittel - für die Institutionen nötig, die zum Schutz der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Kinder und der Minderheiten geschaffen wurden. Auch vonseiten der EU ist weiterhin Unterstützung - bei der Ausarbeitung der Rechtsvorschriften, durch Bereitstellung von Unterstützung auf Verwaltungs- und Haushaltsebene sowie durch Überwachung der Verbesserungen - erforderlich. Um die derzeitige, kritische Lage in den Griff zu bekommen, sollte vorrangig darauf hingewirkt werden, dass die Strafverfolgungsbehörden darin unterwiesen werden, wie alle Menschen unter uneingeschränkter Achtung ihrer Rechte zu behandeln sind, und dass sich eine neue Haltung bezüglich der Ausübung staatlicher Gewalt entwickelt.

G. Korruption

Die Korruption ist in Rumänien nach wie vor ein gravierendes Problem. Sie ist in allen Tätigkeitsbereichen, in denen es zu Beziehungen zwischen Einzelpersonen und Institutionen kommt, im Bereich der Wirtschaft oder der Dienstleistungen anzutreffen. Es werden viele formale Maßnahmen ergriffen, um das Phänomen zu bekämpfen.

Das Gesetz zur Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens über Korruption ist vor kurzem verabschiedet worden, und das Gesetz zur Ratifizierung des Zivilrechtsübereinkommens über Korruption wird derzeit im Parlament beraten. Im Bereich von Geldwäsche und Betrug sind die rumänischen Rechtsvorschriften noch nicht vollständig an den Besitzstand angeglichen. Eine völlige Angleichung der Rechtsvorschriften über Geldwäsche und über den Schutz der finanziellen Interessen der EG ist für 2002 bzw. 2003 vorgesehen.

2001 wurden das nationale Programm zur Verhinderung von Korruption und der nationale Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung für die Umsetzung und Anwendung dieses Programms beschlossen. Außerdem wurden ein nationaler Ausschuss für Kriminalprävention, der für die Ausarbeitung von Strategien der Regierung zur Kriminalprävention auf nationaler Ebene zuständig ist, und eine untergeordnete Arbeitsgruppe, die mit der Anwendung und Überwachung des nationalen Programms und Aktionsplans betraut ist, eingesetzt. Bisher wurden von mehreren Ministerien sektorbezogene Korruptionsbekämpfungspläne und präventive / proaktive Maßnahmen ausgearbeitet und beschlossen.

RESTREINT UE

In der Praxis wurde jedoch bisher wenig unternommen, um das Problem wirksam zu bekämpfen (was zum Beispiel die Gerichte angeht, so ist die Disziplinarordnung für Richter und Staatsanwälte bisher nicht rechtlich bindend, und es kam bisher nur zu wenigen Verurteilungen vor Gericht). Die Korruption in der Grenzpolizei ist ein gravierendes Problem. Trotz der Bemühungen, gegen sie vorzugehen, reichen die internen Kontrollen in der IGPF nicht aus; der Kontrolleinheit mangelt es an Personal und an spezifischen Kenntnissen bezüglich der Ermittlungen, und der schlechte Zustand der Grenzpolizei (logistische Ausstattung, derzeitige Ausrüstung und Lebensstandard des Personals) leistet der Korruption Vorschub.

Was die Migration anbelangt, so gibt es Gerüchte über Korruption bei der Erteilung von befristeten Arbeitsgenehmigungen und Aufenthaltstiteln.

Die Korruption innerhalb der Polizei ist ein schwerwiegendes Problem (neben Schutzgelderpressung und Korruption in kleinem Maßstab tragen strittige Stellenbesetzungen in der Hierarchie des Innenministeriums nicht gerade zur Vertrauensbildung bei). Es entsteht der Eindruck, dass bei den Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung keine tief gehenden und anhaltenden Anstrengungen unternommen werden, um gegen das Phänomen vorzugehen.

Was den Zoll anbelangt, so scheint die einhellige Meinung zu herrschen, dass die Zollverwaltung von Korruption durchdrungen ist; gemäß der Erhebung der Weltbank wurde sie unter allen öffentlichen Institutionen Rumäniens als die Institution mit dem höchsten Grad an Korruption betrachtet. Auch hier sind strittige Stellenbesetzungen, für die große Zahlungen geleistet werden, und die Finanzierung politischer Parteien gang und gäbe. Bei der Analyse der oben erwähnten Probleme lässt sich erkennen, dass es an Bereitschaft mangelt, wirksam gegen Betrug und Korruption vorzugehen.

Innerhalb der Gerichte sind Fälle von Korruption und Bestechung nicht selten und das Vertrauen der Justiz und der Öffentlichkeit ist gering. 2001 wurde eine Disziplinarordnung für Richter und Staatsanwälte verabschiedet. Rumänien steht in dem Corruption Perception Index 2001 von Transparency International an 69. Stelle und somit an letzter Stelle der Beitrittsländer.

Rumänien sollte konsequent weiter an der Angleichung seiner Rechtsvorschriften an den Besitzstand in Bezug auf Korruption, Geldwäsche und Schutz der finanziellen Interessen der EG arbeiten, und die Verabschiedung der einschlägigen Gesetze sollte beobachtet werden. Der sektorbezogene Plan des Justizministeriums sieht eine Reihe von Maßnahmen vor, die ohne Verzögerung vorangetrieben werden sollten.

Die Arbeit der nationalen Korruptionsbekämpfungsbehörde innerhalb der Generalstaatsanwaltschaft am Obersten Gerichtshof sollte beobachtet werden.

RESTREINT UE

Es sind Ausbildung und Aufklärung erforderlich, um den Kampf gegen die Korruption effizienter zu gestalten, auch wenn die Infrastrukturen und die sozialen Bedingungen gleichfalls verbessert werden müssen, um zu verhindern, dass Korruption unumgänglich ist. Wie in allen Bereichen der rumänischen Verwaltung sind die niedrigen Löhne und Gehälter ebenfalls ein wichtiger Faktor, der das Ausmaß der Korruption erklärt. Die Bekämpfung der Korruption an den Gerichten sollte verbessert werden, indem unter anderem unverzüglich das Projekt zur Konsolidierung der Integrität und Kapazität der Gerichte ausgearbeitet und durchgeführt wird und ein auf Korruptionsfälle spezialisierter, unabhängiger Staatsanwalt eingesetzt wird, der mit ausreichenden Garantien für seine Unabhängigkeit und angemessenen Mitteln ausgestattet wird.

DECLASSIFIED