

**RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU
privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare****1. Respectarea statului de drept și a independenței sistemului judiciar***Ordinea constituțională a României**Independența sistemului judiciar**Integritatea*

Persoanele aflate în funcții de conducere trebuie să demonstreze că îndeplinesc standard ridicate în materie de integritate. În plus, în cazul în care autoritățile judiciare constată că această condiție nu este îndeplinită, nerespectarea hotărârilor judecătorești implică, de asemenea, o lipsă de respect față de statul de drept. În raportul său din luna iulie, Comisia și-a exprimat preocuparea că atât Guvernul, cât și Parlamentul nu au respectat pe deplin acest principiu.

În luna noiembrie, rapoartele prezentate de Agenția Națională de Integritate (ANI)⁸ cu privire la unii miniștri și înalți funcționari nu au dus la demisia acestora⁹. Noul Guvern și-a reiterate obiectivul de a lupta împotriva corupției, dar, dintre persoanele nou-numite în funcția de ministru, trei erau cercetate penal pentru fapte de corupție. În recomandările sale din luna iulie, Comisia și-a exprimat speranța că miniștrii vor da un exemplu în ceea ce privește respectarea aspectelor legate de integritate: același lucru este așteptat și în ceea ce privește acuzațiile de corupție. Este esențial pentru credibilitatea unui guvern ca persoanele care îndeplinesc funcții ministeriale să se bucure de încrederea publicului, de exemplu prin prezentarea demisiei atunci când există împotriva lor un raport ANI în materie de integritate. Cerințele constituționale, inclusiv suspendarea din funcția de ministru în cazul trimerii în judecată, vor trebui aplicate în integralitate.

În mod similar, credibilitatea Parlamentului ar avea de câștigat de pe urma unor proceduri mai clare de gestionare a dosarelor în care parlamentarii fac obiectul unor hotărâri în materie de integritate sau al unor acuzații de corupție. Prezumția ar trebui să fie aceea că, în cadrul normelor constituționale instituite, organele de urmărire penală să își poată desfășura activitatea în același mod ca în cazul celorlalți cetățeni. Claritatea și caracterul automat al procedurilor sunt cele mai bune modalități de a îndepărta îndoielile anterioare conform cărora a existat un grad de subiectivitate în cadrul procedurilor parlamentare în acest domeniu.

În ianuarie 2013, Parlamentul a adoptat amendamente la statutul membrilor săi, modificând procedura de ridicare a imunității în cazurile de percheziție, arestare sau reținere a acestora și de urmărire penală a foștilor miniștri. Sunt prevăzute măsuri suplimentare, inclusive adoptarea unui cod de conduită. Printre aceste măsuri vor trebui să se numere includerea unui termen pentru fiecare etapă a procedurii în Parlament și furnizarea unei justificări complete atunci când Parlamentul refuză să ridice imunitatea. Este, de asemenea, important să se clarifice faptul că ANI rămâne singura autoritate însărcinată cu verificarea potențialelor incompatibilități ale funcționarilor aleși și numiți.

În ceea ce privește abordarea Parlamentului, contestarea de ordin mai general a hotărârilor judecătorești, care s-a înregistrat într-un anumit caz, a reprezentat o preocupare majoră: CSM a trebuit să sesizeze Curtea Constituțională pentru a se asigura că Parlamentul execută efectiv o hotărâre definitivă a Înaltei Curți¹⁰. Se speră că noile proceduri vor preveni repetarea unor astfel de probleme.

Recomandări

Comisia salută măsurile pozitive adoptate din luna iulie, dar consideră că mai sunt multe de făcut pentru a pune în aplicare pe deplin recomandările sale. Începerea mandatului unui nou Guvern și a unui nou Parlament oferă o ocazie excelentă de a consolida aceste măsuri și de a aborda punctele nesoluționate încă. Principiile care stau la baza recomandărilor Comisiei de a proteja statul de drept și capacitatea sistemului judiciar de a pronunța hotărâri fără să existe ingerințe vor rămâne pe viitor în centrul abordării Comisiei.

Noul Guvern și-a făcut deja cunoscut angajamentul față de independența sistemului judiciar și supremația statului de drept în cadrul Acordului instituțional de colaborare dintre președinte și prim-ministru. Acesta ar trebui să fie acum urmat de:

- revizuirea standardelor existente pentru a se garanta existența unor mijloace de informare în masă libere și pluraliste, asigurându-se, totodată, măsuri reparatorii eficiente împotriva încălcării drepturilor fundamentale ale omului și împotriva exercitării de presiuni nejustificate și a recurgerii la acte de intimidare de către mijloacele de informare în masă asupra sistemului judiciar și a instituțiilor implicate în combaterea corupției. Ar trebui să se dea asigurării Consiliului Național al Audiovizualului cu privire la independența sa efectivă, iar acesta ar trebui să își îndeplinească pe deplin rolul prin instituirea și aplicarea unui cod de conduită în această privință;
- luarea măsurilor necesare pentru asigurarea faptului că miniștrii care fac obiectul unor hotărâri în materie de integritate demisionază și asigurarea aplicării rapide a normelor constituționale privind suspendarea miniștrilor în cazul trimiterii lor în judecată;
- utilizarea de către Parlament a noilor norme pentru a adopta proceduri clare și obiective în cazul suspendării parlamentarilor care fac obiectul unor hotărâri negative în materie de integritate sau al unor condamnări pentru acte de corupție și stabilirea de termene reduse pentru prelucrarea cererilor din partea organelor de urmărire penală de ridicare a imunității parlamentarilor. Ar trebui să se furnizeze o justificare completă dacă Parlamentul nu permite ca activitatea de asigurare a respectării legii să se desfășoare normal.

2. Reforma sistemului judiciar, integritatea, lupta împotriva corupției

Prezenta secțiune analizează progresele înregistrate în raport cu obiectivele specific stabilite în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare și cu recomandările formulate anterior de Comisie. Aceste recomandări rămân valabile și vor fi evaluate în următorul raport.

Reforma sistemului judiciar

Răspunderea sistemului judiciar

Consecvența și eficacitatea acțiunii judiciare

Eficacitatea acțiunii judiciare

Integritatea

De la ultimul raport, Agenția Națională de Integritate (ANI) a continuat să obțină rezultate și să își dezvolte eficacitatea operațională¹⁸. ANI a demarat un proiect informatic ambițios, care vizează colectarea de date privind funcționarii aleși și numiți și efectuarea unei verificări încrucișate cu alte baze de date de stat, cum ar fi registrul comerțului sau administrația fiscală, în scopul detectării conflictelor de interese. Acest proiect va necesita însă resurse suplimentare pentru a putea fi derulat la întreaga sa capacitate.

O preocupare majoră rămâne faptul că rapoartele ANI sunt în mod frecvent contestate, chiar dacă bilanțul acțiunilor câștigate de ANI în cazul atacării deciziilor sale în instanță este pozitiv. Agenția, Consiliul Național de Integritate (NIC) și personalul acestora au făcut deopotrivă obiectul unor frecvente atacuri politice și mediatic. Parlamentul nu a aplicat rapoartele ANI, chiar și atunci când erau confirmate de hotărâri definitive ale instanțelor (a se vedea cele de mai sus). În noiembrie 2012, ANI a emis patru rapoarte de incompatibilitate privind miniștri și înalți funcționari. Toate cele patru rapoarte au fost contestate în instanță și niciunul dintre cei vizați nu a demisionat din acest motiv¹⁹. Împreună cu sugestiile frecvente de modificare a cadrului juridic al ANI, această situație generează o incertitudine care îngreunează capacitatea României de a face dovada instituirii unui cadru juridic solid în materie de integritate.

Lupta împotriva corupției

MCV recomandă, de asemenea, depunerea de eforturi importante pentru eliminarea corupției la toate nivelurile societății românești. Sondajele indică în mod constant niveluri ridicate ale interesului public cu privire la existența pe scară largă a corupției²⁰. În acest context, raportul din luna iulie a salutat Strategia Națională Anticorupție. Există ministere care au adoptat unele măsuri importante, iar participarea autorităților locale pare să înregistreze progrese²¹. Ministerul Justiției a instituit structuri menite să contribuie la îndeplinirea obiectivelor și care par să fi impulsionate procesul în pofida numărului lor redus. Misiunile pe teren și identificarea celor mai bune practici dovedesc existența

unui grad binevenit de atitudine proactivă. Este important să se asigure furnizarea resurselor corespunzătoare pentru buna punere în aplicare a strategiei. În plus, o serie de proiecte anticorupție sunt finanțate din fonduri ale UE, inclusiv în cadrul Ministerelor Educației, Sănătății și Dezvoltării Regionale și Administrației Publice. Punerea în aplicare progresează și în prezent sunt așteptate rezultatele acestor proiecte

Un alt element important este instrumentarea dosarelor de spălare de bani și confiscarea activelor. Noul cadru juridic privind confiscarea extinsă a fost instituit în 2012, dar este încă prea devreme pentru a evalua eficacitatea sa. În ceea ce privește spălarea de bani ca infracțiune de sine-stătătoare, un dosar important este judecat în prezent la ICCJ. A crescut numărul cererilor înaintate către Oficiul de recuperare a creanțelor și, în special, numărul cererilor din partea autorităților române. În prezent nu există statistici exhaustive cu privire la valoarea exactă a activelor confiscate, dar estimările tind să indice sume cu valoare redusă. De asemenea, nu sunt disponibile statistici exhaustive cu privire la sumele care au fost efectiv recuperate ca urmare a ordinelor de confiscare.

În sfârșit, progresele par foarte limitate în ceea ce privește prevenirea și pedepsirea corupției legate de achizițiile publice. Pașii înainte făcuți în combaterea corupției la nivel înalt nu au fost însoțiți de progrese în domeniul achizițiilor publice. Instrumentarea dosarelor pare să dureze mult, parțial din cauza necesității unei expertize financiare specifice, ceea ce conduce la problema specială a contractelor încheiate înainte de pronunțarea unei hotărâri judecătorești cu privire la infracțiune. Pedepsele pentru funcționarii implicați în doare de fraudă în materie de achiziții publice sunt în continuare foarte mici, iar legea nu prevede posibilitatea unei anulări pe motive de conflict de interese a proiectelor care au fost deja executate. Există, de asemenea, mari îndoieli cu privire la eficacitatea organelor de urmărire penală care gestionează aceste cazuri²². Propunerile recente par să pună în discuție baza instituțională independentă și stabilă, care este esențială pentru realizarea de progrese reale.

O abordare mai sistematică a verificărilor *ex ante*, rol destinat în modul cel mai logic ANI (cu noi resurse), ar asigura, de asemenea, o punere în aplicare uniformă și sistemică și ar oferi o cale de urmat utilă.

3. Concluzie

Prezenta evaluare arată că România a pus în aplicare doar unele dintre recomandările Comisiei care vizau restabilirea statului de drept și a independenței sistemului judiciar. Deși Constituția și rolul și hotărârile Curții Constituționale au fost respectate, angajamentele referitoare la protecția sistemului judiciar împotriva atacurilor, la înlocuirea miniștrilor împotriva cărora au fost pronunțate hotărâri în materie de integritate și la demisia parlamentarilor care fac obiectul unor hotărâri definitive în materie de incompatibilitate și conflicte de interese sau care au fost condamnați definitiv pentru corupție la nivel înalt nu au fost puse în aplicare pe deplin. În același timp, nu au fost făcute încă numirile la conducerea Ministerului Public și a DNA-ului.

Comisia consideră că alegerea unui nou Parlament și numirea unui nou Guvern oferă ocazia de a respecta pe deplin și cu rapiditate aceste recomandări. Comisia solicită noului Guvern să ia măsurile necesare.

De asemenea, Comisia remarcă necesitatea accelerării progreselor în ceea ce privește recomandările sale referitoare la reforma sistemului judiciar, la integritate și la lupta împotriva corupției. Comisia va monitoriza îndeaproape progresele, în cadrul unui dialog constant cu autoritățile române, iar la sfârșitul anului 2013 va prezenta un raport cu privire la procesul de reformă.

⁸ Rapoartele ANI au un efect direct, cu excepția cazului în care sunt contestate în instanță în termen de 15 zile. Ar trebui, de asemenea, să se menționeze că numai aproximativ 5 % din rapoartele ANI sunt infirmate în instanță.

⁹ Niciuna dintre aceste persoane nu face parte din noul Guvern

¹⁰ Curtea Constituțională a hotărât cu privire la conflictul constituțional dintre sistemul judiciar și Senat într-un caz în care o hotărâre definitivă a Înaltei Curți de Casație și Justiție a confirmat o decizie de incompatibilitate privind un senator (Hotărârea Curții Constituționale nr. 972 din 21 noiembrie 2012). Hotărârea Curții Constituționale nu a fost încă aplicată până la încheierea mandatului Senatului.

¹⁸ De asemenea, este util să s-a admis posibilitatea ca ANI să facă recurs la hotărârile Comisiei de cercetare a averilor.

¹⁹ Trei miniștri vizați au contestat raportul în instanță. Un alt înalt funcționar a demisionat din alte motive (și a contestat, de asemenea, raportul).

²⁰ A se vedea Eurobarometrul nr. 374 din februarie 2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf și indicele de percepție a corupției din anul 2012 furnizat de Transparency International, <http://www.transparency.org/cpi2012/results>

²¹ În ianuarie 2013, 1 874 de primării și 20 de consilii județene erau înregistrate la Secretariatul Strategiei Naționale Anticorupție.

²² Cazurile rezultă din monitorizarea de către Comisie a legislației privind achizițiile publice, atunci când există dovezi solide privind acțiuni ilegale care par să nu fi fost cercetate de organele de urmărire penală.

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification**

1. Respect de l'État de droit et indépendance du pouvoir judiciaire

Ordre constitutionnel roumain

Indépendance du pouvoir judiciaire

Intégrité

Les personnes qui exercent des postes à responsabilités doivent démontrer une très grande intégrité. En outre, si les autorités judiciaires constatent que tel n'est pas le cas, le fait de ne pas se conformer à des décisions de justice constitue aussi un manquement à l'État de droit. Dans son rapport de juillet, la Commission s'inquiétait du fait que ni le gouvernement, ni le Parlement ne respectaient totalement ce principe.

En novembre, des rapports de l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI)⁸ incriminant des ministres et de hauts fonctionnaires n'ont pas entraîné leur révocation⁹. Le nouveau gouvernement a rappelé son objectif consistant à s'attaquer à la corruption, mais parmi les nouveaux ministres, trois font l'objet d'une enquête pénale pour corruption. Dans ses recommandations de juillet, la Commission expliquait qu'elle attendait des ministres qu'ils montrent l'exemple en matière d'intégrité: le même raisonnement vaut pour les faits de corruption. Il est essentiel pour la crédibilité d'un gouvernement que les personnes qui exercent des fonctions ministérielles jouissent de la confiance des citoyens en démissionnant, par exemple, en cas de publication, par l'ANI, d'un rapport de manquement à l'intégrité les concernant. Les obligations constitutionnelles, y compris la démission des fonctions de ministre en cas d'inculpation, doivent pleinement s'appliquer.

De même, l'adoption de procédures plus claires pour le traitement des affaires dans lesquelles des parlementaires sont accusés de manquement à l'intégrité ou de faits de corruption renforcerait la crédibilité du Parlement. Dans le cadre des règles constitutionnelles établies, le ministère public devrait par principe pouvoir procéder à leur égard de la même manière que pour les autres citoyens. L'existence de procédures claires et automatiques constitue la meilleure réponse possible aux craintes déjà exprimées relatives à la subjectivité des procédures parlementaires en la matière.

En janvier 2013, le Parlement a adopté des changements du statut des parlementaires qui modifient la procédure de levée de leur immunité dès lors qu'ils font l'objet d'une perquisition, d'une arrestation ou d'une détention, ainsi que dans le cas de poursuites à l'encontre d'anciens ministres. Des mesures supplémentaires doivent encore être prises, dont l'établissement d'un code de conduite. Il conviendra de fixer un délai pour chaque étape de la procédure et d'obliger le Parlement à se justifier pleinement à chaque fois qu'il se refuse à lever l'immunité. Il est également important de préciser que l'ANI reste la seule autorité chargée de vérifier les éventuelles incompatibilités des responsables élus et nommés.

Pour ce qui est de l'approche du Parlement, la remise en cause plus large des décisions de justice dans une affaire particulière était très préoccupante: le CSM a introduit une procédure en appel devant la Cour constitutionnelle pour garantir que le Parlement applique effectivement une décision rendue en dernière instance par la Haute cour¹⁰. Il est permis d'espérer que les nouvelles procédures empêcheront que de tels problèmes se répètent.

Recommandations

La Commission salue les mesures positives qui ont été prises depuis juillet mais pense que beaucoup reste à faire pour mettre pleinement en œuvre ses recommandations. La prise de fonctions d'un nouveau gouvernement et d'un nouveau Parlement offre une excellente occasion de consolider ces mesures et d'apporter une réponse aux points qui restent encore en suspens. La Commission ne changera pas son approche pour l'avenir et continuera à fonder ses recommandations sur les principes de protection de l'État de droit et d'indépendance de la justice.

Le nouveau gouvernement a déjà manifesté son engagement en faveur de l'indépendance de la justice et de la primauté de l'État de droit dans le cadre de l'accord de collaboration institutionnelle conclu entre le président et le Premier ministre. Cette déclaration devrait à présent être suivie d'effet, en particulier afin:

- de revoir les normes existantes pour préserver des médias libres et pluralistes tout en garantissant des mécanismes de recours efficaces contre les violations des droits fondamentaux des individus et contre les pressions abusives et l'intimidation exercées par les médias à l'encontre de la justice et des institutions anticorruption. Le Conseil national de l'audiovisuel devrait voir son indépendance réaffirmée pour jouer pleinement son rôle en établissant un code de conduite en la matière et en veillant à son application;
- de prendre les mesures nécessaires pour garantir que les ministres condamnés pour manquement à l'intégrité démissionnent, et d'assurer une application rapide des règles constitutionnelles relatives à la suspension des ministres inculpés;
- de mettre en place, au niveau du Parlement, de nouvelles procédures claires et objectives pour suspendre les parlementaires à l'encontre desquels ont été prononcées des condamnations pour manquement à l'intégrité ou pour des faits de corruption; et de fixer des délais rapides pour traiter les demandes de levée de l'immunité parlementaire introduites par le ministère public. Des justifications exhaustives seront exigées si le Parlement ne laisse pas la loi s'appliquer normalement.

2. Réforme du système judiciaire, intégrité, lutte contre la corruption

Réforme du système judiciaire

Responsabilisation du système judiciaire

Cohérence et efficacité de l'action judiciaire

Efficacité de l'action judiciaire

Intégrité

Depuis le dernier rapport, l'Agence nationale pour l'intégrité (ANI) a continué à améliorer ses résultats et à renforcer son efficacité opérationnelle¹⁸. L'ANI a lancé un projet informatique ambitieux visant à collecter des données sur les responsables élus et nommés et permettant des vérifications croisées avec d'autres bases de données de l'État comme le registre de commerce ou celui de l'administration fiscale, afin de déceler d'éventuels conflits d'intérêts. Ce projet nécessitera toutefois des ressources supplémentaires pour fonctionner de manière optimale.

La fréquente remise en cause des décisions de l'ANI reste très préoccupante, même si cette agence gagne une grande partie des procédures introduites en appel de ses décisions.

L'agence elle-même, le Conseil national pour l'intégrité et leur personnel ont été la cible de fréquentes attaques du monde politique et des médias. Le Parlement n'a pas fait appliquer plusieurs rapports de l'ANI, même lorsqu'ils étaient confirmés par des décisions de justice définitives (voir ci-dessus). En novembre 2012, l'ANI a rendu quatre rapports d'incompatibilité contre des ministres et de hauts fonctionnaires. Ces quatre décisions ont fait l'objet d'un recours en justice et aucune des personnes visées n'a démissionné pour ce motif¹⁹. Cette situation et les suggestions fréquentes visant à modifier le cadre juridique de l'ANI concourent à créer une incertitude qui empêche la Roumanie de prouver qu'elle a mis en place un cadre d'intégrité solide.

Lutte contre la corruption

Le MCV exige également que de solides efforts soient fournis pour s'attaquer à la corruption à tous les niveaux de la société roumaine. Les études montrent toutes que la généralisation de la corruption constitue une importante source d'inquiétude pour les citoyens²⁰. Dans ce contexte, le rapport du mois de juillet saluait la stratégie nationale

anticorruption. Quelques mesures importantes ont été prises par certains départements, et les autorités locales semblent participer davantage²¹. Le ministère de la justice a mis en place des structures visant à faciliter le fonctionnement de ces mesures, qui semblent porter leurs fruits bien qu'elles ne soient pas nombreuses. Les missions de terrain et la recherche de meilleures pratiques témoignent d'un niveau de proactivité encourageant. Il est important de s'assurer que les ressources appropriées sont mises en oeuvre pour permettre une application harmonieuse de la stratégie. Parallèlement, des fonds de l'UE financent un certain nombre de projets de lutte contre la corruption, notamment au sein des ministères de l'éducation, de la santé et du développement rural, et de l'administration publique. La mise en oeuvre de ces projets suit son cours et les premiers résultats sont attendus.

Les poursuites contre le blanchiment de capitaux et les confiscations ont aussi leur importance. Le nouveau cadre juridique en matière de confiscation élargie a été mis en place en 2012, mais il serait encore prématuré d'évaluer son efficacité à ce stade. Pour ce qui est du blanchiment de capitaux en tant que délit distinct, une importante affaire est actuellement pendante devant la Haute cour de cassation et de justice. On constate une augmentation du nombre de demandes traitées par le bureau de recouvrement des actifs, et notamment des demandes qui lui sont adressées par les autorités roumaines. Il n'existe à l'heure actuelle pas de statistiques globales sur les montants exacts des actifs confisqués, mais les estimations semblent basses. Il n'existe pas non plus de statistiques globales sur les montants effectivement recouverts sur la base des décisions de confiscation.

Enfin, les progrès semblent très mesurés en ce qui concerne la prévention et la sanction de la corruption en matière de marchés publics. Les résultats obtenus pour les marchés publics n'ont pas été à la hauteur de ceux enregistrés dans la lutte contre la corruption à haut niveau. Les affaires semblent très longues, en partie à cause du besoin d'expertise financière spécifique, ce qui explique que des marchés soient octroyés avant que le délit ne soit jugé. Les sanctions financières imposées aux fonctionnaires impliqués dans des affaires de marchés publics frauduleux restent très faibles et la loi ne prévoit pas de possibilité d'annulation, pour conflit d'intérêts, de projets qui ont déjà été exécutés. Des doutes importants subsistent également sur l'efficacité de la gestion des poursuites dans ces affaires²². Des propositions récentes semblent remettre en cause la base institutionnelle stable et indépendante qui est indispensable si l'on veut que de réels progrès soient réalisés. Une approche plus systématique des vérifications préalables, un rôle qui devrait logiquement revenir à l'ANI (à condition qu'elle soit dotée de nouvelles ressources) et qui assurerait également une mise en oeuvre uniforme et méthodique, permettrait sans doute d'obtenir de meilleurs résultats.

3. Conclusion

La présente évaluation montre que la Roumanie a mis en oeuvre plusieurs recommandations de la Commission visant à restaurer l'État de droit et l'indépendance du pouvoir judiciaire, mais pas la totalité d'entre elles. La Constitution a été respectée, ainsi que le rôle et les décisions de la Cour constitutionnelle, mais plusieurs engagements, visant à protéger la justice des attaques ou relatifs à la révocation des ministres condamnés pour manquement à l'intégrité et à la révocation des parlementaires à l'encontre desquels des décisions définitives en matière d'incompatibilité et de conflits d'intérêts ont été prises, ou ayant été condamnés en dernier ressort pour délits de corruption à haut niveau, n'ont pas été totalement mis en oeuvre. Parallèlement, les nominations des nouveaux responsables à la tête du ministère public et de la DNA se font toujours attendre.

La Commission est persuadée que l'élection d'un nouveau Parlement et la nomination d'un nouveau gouvernement sont l'occasion de donner pleinement et rapidement suite aux présentes recommandations. Elle demande instamment au nouveau gouvernement de prendre les mesures qui s'imposent.

La Commission souligne également la nécessité d'accélérer l'application de ses recommandations en matière de réforme de la justice, d'intégrité et de lutte contre la corruption. Elle suivra attentivement l'évolution de la situation, en entretenant un dialogue permanent avec les autorités roumaines, et rédigera un rapport sur le processus de réforme fin 2013.

⁸ Les rapports de l'ANI ont un effet direct sauf s'ils sont contestés en justice dans les 15 jours. Il est également intéressant de constater qu'environ 5 % seulement des recours introduits contre des rapports de l'ANI obtiennent gain de cause.

⁹ Parmi les quatre personnes concernées, aucune ne fait partie du nouveau gouvernement.

¹⁰ La Cour constitutionnelle a rendu une décision sur le conflit constitutionnel opposant le pouvoir judiciaire au Sénat dans une affaire pour laquelle une décision finale de la Haute cour de cassation et de justice avait confirmé une décision d'incompatibilité concernant un sénateur (décision de la Cour constitutionnelle n° 972 du 21 novembre 2012). La décision de la Cour constitutionnelle n'avait toujours pas été appliquée à la fin de la législature du Sénat.

¹⁸ Il est également réjouissant de constater qu'un recours introduit par l'ANI contre une décision de la Commission d'enquête sur l'enrichissement ait été accueilli en justice.

¹⁹ Les trois ministres concernés ont introduit un recours contre les rapports. Un autre haut fonctionnaire a démissionné, mais pour d'autres raisons (et il a lui aussi introduit un recours).

EXTRAS ÎN LIMBA GERMANĂ

Brüssel, den 30.1.2013
COM (2013) 47 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus

1. Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz

Rumänische Verfassungsordnung

Unabhängigkeit der Justiz

Integrität

Personen in Machtpositionen müssen ein hohes Maß an Integrität unter Beweis stellen. Kommen die Justizbehörden zu dem Schluss, dass dies nicht der Fall ist, und werden die Gerichtsentscheidungen einfach übergangen, stellt dies einen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip dar. In ihrem Juli-Bericht zeigte sich die Kommission besorgt, dass sowohl die Regierung als auch das Parlament dieses Prinzip nicht immer beachten.

Im November 2012 führten Prüfungsberichte der nationalen Integritätsbehörde ANI⁸ gegen Minister und leitende Beamte zu keinerlei Rücktritten⁹. Die neue Regierung bekräftigte ihr Ziel, die Korruption bekämpfen zu wollen, doch laufen gegen drei der neuen Minister bereits strafrechtliche Ermittlungen wegen Korruptionsverdacht. In ihren Empfehlungen vom Juli 2012 erklärte die Kommission, sie erwarte, dass Minister in der Frage der Integrität mit gutem Beispiel vorangehen: Dies sollte auch in Fällen von Korruptionsverdacht gelten. Für die Glaubwürdigkeit einer Regierung ist es unerlässlich, dass diejenigen Personen, die ein Ministeramt bekleiden, das Vertrauen der Bevölkerung genießen, indem sie beispielsweise zurücktreten, sobald ein sie belastender Bericht der Integritätsbehörde vorliegt. Verfassungsnormen, auch solche, die eine vorläufige Amtsenthebung für den Fall vorsehen, dass gegen einen Minister Anklage erhoben wird, müssen uneingeschränkt durchgesetzt werden.

Auch das Parlament würde an Glaubwürdigkeit gewinnen, wenn es klarere Regeln für die Handhabung der Fälle gäbe, in denen die Integrität von Abgeordneten in Frage gestellt ist oder in denen gegen sie ein Korruptionsverdacht besteht. Die Staatsanwaltschaft sollte hier innerhalb der verfassungsmäßigen Grenzen ihre Arbeit auf die gleiche Weise vornehmen können wie bei jedem anderen Bürger. Mit klaren, automatisch greifenden Verfahren kann früheren Befürchtungen, wonach es in parlamentarischen Verfahren diesbezüglich ein gewisses Maß an Subjektivität gegeben hat, am besten entgegengewirkt werden.

Im Januar 2013 verabschiedete das Parlament Änderungen zum Status von Mitgliedern des Parlaments: So wurde das Verfahren zur Aufhebung der Immunität von Abgeordneten, die strafrechtlich verfolgt werden oder sich in (Untersuchungs-)Haft befinden, und von Ministern, gegen die strafrechtliche Ermittlungen laufen, geändert. Weitere Maßnahmen sind geplant, darunter auch ein Verhaltenskodex. Zu den weiteren Schritten gehört auch, dass für die einzelnen Verfahrensschritte Fristen eingeführt werden und dass das Parlament in den Fällen, in denen es sich gegen die Aufhebung der Immunität ausspricht, hierfür eine ausführliche Begründung liefert. Ebenso muss klargestellt werden, dass die Überprüfung möglicher Interessenkonflikte von gewählten und ernannten Beamten einzig und allein Aufgabe der nationalen Integritätsbehörde (ANI) bleibt.

Das Verhalten des Parlaments gab insofern Anlass zur Sorge, als es eine Reihe von gerichtlichen Entscheidungen in einem speziellen Fall rundweg anzweifelte: Der oberste Richterrat musste beim Verfassungsgericht Beschwerde einlegen, um zu erreichen, dass das Parlament einer letztinstanzlichen Gerichtsentscheidung auch tatsächlich Folge leistete¹⁰. Es ist zu hoffen, dass die neuen Verfahren verhindern, dass sich derartige Probleme wiederholen.

Empfehlungen

Die Kommission begrüßt, dass seit Juli Schritte in die richtige Richtung unternommen wurden, ist jedoch der Auffassung, dass bis zur vollständigen Umsetzung ihrer Empfehlungen noch viel zu tun bleibt. Der Amtsantritt der neuen Regierung und die Aufnahme der Arbeit durch ein neues Parlament bieten eine ausgezeichnete Gelegenheit, diese Schritte zu konsolidieren und die noch anstehenden Punkte anzugehen. Die Kommission wird sich in ihren Empfehlungen auch künftig von dem Grundsatz leiten lassen, dass das Rechtsstaatlichkeitsprinzip und die Fähigkeit der Justiz, ohne Einmischung von außen ihre Entscheidungen zu treffen, geschützt werden müssen.

.....

Die neue Regierung hat bereits mit der zwischen dem Präsidenten und dem Premierminister getroffenen Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Organe signalisiert, dass sie sich für die Unabhängigkeit der Justiz und den Vorrang der Rechtsstaatlichkeit einsetzen wird. Dies sollte jetzt durch folgende Maßnahmen ergänzt werden:

.....

- Die bestehenden Normen zur Gewährleistung von Pressefreiheit und Medienvielfalt müssen überprüft werden, wobei dafür gesorgt werden muss, dass gegen die Verletzung von individuellen Grundrechten und gegen übermäßigen Druck oder Einschüchterung der Justiz oder der Antikorruptionsbehörden durch die Medien rechtlich wirksam vorgegangen werden kann. Der nationale Rat für audiovisuelle Medien sollte in seiner Unabhängigkeit bestärkt werden, und er sollte seinem Auftrag gerecht werden und einen Verhaltenskodex erarbeiten und diesen auch durchsetzen.
 - Es müssen Vorkehrungen getroffen werden, damit Minister, deren mangelnde Integrität offiziell festgestellt wurde, zurücktreten. Die Verfassungsnormen zur vorläufigen Amtsenthebung von unter Anklage stehenden Ministern müssen rasch zur Anwendung kommen.
 - Das Parlament sollte auf die neuen Vorschriften zurückgreifen und klare, objektive Verfahren für die vorläufige Amtsenthebung von Abgeordneten erlassen, deren mangelnde Integrität offiziell festgestellt wurde oder die wegen Korruption verurteilt wurden. Es sollte ferner kurze Fristen für die Bearbeitung von Anträgen der Staatsanwaltschaft auf Aufhebung der Immunität vorsehen. Für den Fall, dass es das Parlament nicht zu einer normalen Strafverfolgung kommen lässt, sollte eine ausführliche Begründung vorgeschrieben werden.
-

2. Reform des Justizwesens, Integrität und Korruptionsbekämpfung

In diesem Abschnitt werden die Fortschritte im Vergleich zu den Vorgaben des Kooperations- und -Überprüfungsmechanismus und früheren Kommissionsempfehlungen untersucht. Diese bleiben gültig und werden auch noch Gegenstand des nächsten Berichts sein.

Justizreform

.....

Rechenschaftspflicht der Justiz

.....

Kohärenz und Wirksamkeit der gerichtlichen Verfahren

.....

Wirksamkeit der gerichtlichen Verfahren

.....

Integrität

Seit dem letzten Bericht hat die nationale Integritätsbehörde ihre Erfolgsbilanz und ihren Wirkungsradius weiter verbessert¹⁸. Sie hat ein ehrgeiziges IT-Projekt in die Wege geleitet, mit dem Daten über gewählte und ernannte Beamte gesammelt werden sollen und das einen Abgleich mit anderen staatlichen Datenbanken wie dem

Handelsregister oder der Steuerbehörde ermöglicht, um auf diese Weise Interessenkonflikte aufzudecken. Allerdings sind zusätzliche Ressourcen notwendig, damit dieses Projekt vollständig umgesetzt werden kann.

Große Sorge bereitet nach wie vor die Tatsache, dass die Beschlüsse der Integritätsbehörde häufig in Frage gestellt werden, obgleich der Behörde vor Gericht oft Recht gegeben wird, wenn ihre Beschlüsse angefochten werden. Die Integritätsbehörde und der nationale Integritätsrat sowie deren Personal wurden häufig auf politischer Ebene und durch die Medien angegriffen. Das Parlament hat es versäumt, den Prüfungsberichten der nationalen Integritätsbehörde Taten folgen zu lassen, selbst wenn diese durch rechtskräftige Gerichtsentscheidungen bestätigt worden waren (siehe oben). Im November 2012 veröffentlichte die Behörde vier Inkompatibilitätsberichte, die sich gegen Minister und leitende Beamte richteten. Alle vier Berichte wurden vor Gericht angefochten, und keine der betroffenen Personen ist aus diesem Grund von ihrem Amt zurückgetreten¹⁹. In Verbindung mit wiederholten Vorschlägen, den rechtlichen Rahmen der ANI zu ändern, schafft dies eine Unsicherheit, die Rumänien daran hindert zu zeigen, dass eine stabile Integritätsstruktur existiert.

Korruptionsbekämpfung

Im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus werden auch nachhaltige Anstrengungen zur Bekämpfung der Korruption auf allen Ebenen der rumänischen Gesellschaft gefordert. Umfragen zufolge betrachtet die Öffentlichkeit die starke Verbreitung der Korruption mit großer Sorge²⁰. Der Juli-Bericht begrüßte deshalb die nationale Antikorruptionsstrategie. Einige Ministerien haben weitreichende Maßnahmen ergriffen, und die Beteiligung der örtlichen Behörden scheint zuzunehmen²¹. Das Justizministerium hat Strukturen zur Umsetzung der Strategie eingeführt. Trotz geringer Beteiligungszahlen scheint dies Früchte zu tragen. Vor-Ort-Missionen und die Suche nach bewährten Verfahren zeugen von einem erfreulichen Maß an Proaktivität. Damit die Strategie zügig umgesetzt werden kann, müssen entsprechende Ressourcen bereitgestellt werden. Zudem gewährt die EU finanzielle Unterstützung für eine Reihe von Anti-Korruptionsprojekten in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Regionalentwicklung und öffentliche Verwaltung. Die Umsetzung macht Fortschritte, so dass jetzt konkrete Ergebnisse erwartet werden.

Ein anderer wichtiger Aspekt ist die Strafverfolgung der Geldwäsche und die Einziehung der Erträge. Die neue gesetzliche Regelung zur erweiterten Einziehung gilt seit 2012, doch wäre es noch verfrüht, ihre Wirksamkeit zu bewerten: Derzeit ist ein wichtiger Fall von Geldwäsche als eigenständige Straftat beim obersten Justiz- und Kassationshof anhängig. Die Vermögensabschöpfungsstelle vermeldet einen Anstieg der von ihr bearbeiteten Anträge, insbesondere solcher seitens der rumänischen Behörden. Derzeit gibt es keine ausführlichen Statistiken über die genaue Höhe der einzuziehenden Vermögenswerte, aber die Schätzungen gehen von geringen Summen aus. Ebenso wenig gibt es ausführliche Statistiken zu den Beträgen, die im Anschluss an eine Einziehungsanordnung tatsächlich eingezogen wurden.

Sehr geringe Fortschritte, so scheint es, wurden bei der Verhinderung und Sanktionierung von Korruption im Zusammenhang mit öffentlichen Aufträgen erzielt. Die bei der Bekämpfung der Korruption auf hoher Ebene erzielten Fortschritte wurden im Bereich des öffentlichen Auftragswesens nicht erreicht. Die Verfahren sind langwierig, was zum Teil durch die Notwendigkeit bedingt ist, Finanzexperten zu Rate zu ziehen. Dies führt zu dem besonderen Problem, dass Aufträge abgeschlossen sind, bevor das Gericht über die Straftat urteilt. Die Strafen für Beamte, die sich des Betrugs bei öffentlichen Aufträgen schuldig machen, sind nach wie vor sehr gering, und das Gesetz sieht nicht vor, dass bereits durchgeführte Projekte infolge von Interessenkonflikten nachträglich annulliert werden können. An der Effizienz der Staatsanwaltschaften, die mit diesen Fällen betraut sind, gibt es erhebliche Zweifel²². In neueren Vorschlägen scheint die für echte Fortschritte unabdingbare stabile unabhängige institutionelle Basis in Frage gestellt zu werden. Eine systematischere Herangehensweise an die Ex-ante-Kontrollen - eine Aufgabe, für die sich die nationale Integritätsbehörde anbieten würde, die für eine einheitliche, systemische Durchführung sorgen würde (die dafür aber zusätzliche Ressourcen erhalten müsste), wäre ein sinnvoller Weg zu weiteren Fortschritten.

3. Fazit

Die Prüfung hat ergeben, dass Rumänien einige, wenn auch nicht alle Empfehlungen der Kommission zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz umgesetzt hat. Während die Verfassung eingehalten und die Aufgaben und Entscheidungen des Verfassungsgerichts beachtet wurden,

wurden Zusagen in Bezug auf den Schutz der Justiz gegen Angriffe von außen, den Rücktritt von Ministern, deren Mangel an Integrität amtlich festgestellt wurde, und die Niederlegung des Mandats durch Abgeordnete, gegen die eine rechtskräftige Entscheidung wegen Bestehens von Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikten vorliegt oder die rechtskräftig wegen Korruption verurteilt sind, nicht in angemessener Weise eingehalten. Zugleich steht die Ernennung einer neuen Leitung der Staatsanwaltschaft und der nationalen Antikorruptionsbehörde noch aus.

Nach Auffassung der Kommission bieten die Wahl eines neuen Parlaments und der Amtsantritt einer neuen Regierung die Gelegenheit, den Empfehlungen zügig und umfassend nachzukommen. Sie fordert die neue Regierung dringend auf, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

Die Kommission weist ferner darauf hin, dass ihren Empfehlungen zur Reform der Justiz, zum Thema Integrität und zur Korruptionsbekämpfung rascher nachgekommen werden muss. Sie wird im ständigen Dialog mit der rumänischen Regierung die Fortschritte genau verfolgen und Ende 2013 erneut einen Bericht über den Reformprozess vorlegen.

8 Die Prüfungsberichte der Behörde haben unmittelbare Folgen, wenn nicht binnen 15 Tagen gerichtlich gegen sie vorgegangen wird. Nur rund 5 % der gerichtlichen Rechtsbehelfe gegen die Prüfungsberichte der nationalen Integritätsbehörde sind jedoch erfolgreich.

9 Keiner der Berichte betraf ein aktuelles Regierungsmitglied.

10 Das Verfassungsgericht entschied über einen Verfassungskonflikt zwischen Justiz und Senat in einem Fall, in dem der oberste Gerichts- und Kassationshof eine Inkompatibilitätsentscheidung gegen einen Senator bestätigt hatte (Urteil Nr. 972 des Verfassungsgerichts vom 21. November 2012). Mit Beendigung der Amtszeit des Senats war die Entscheidung des Verfassungsgerichts immer noch nicht umgesetzt worden.

18 Hilfreich war dabei auch, dass eine Beschwerde der Behörde gegen eine Entscheidung eines Ausschuss für die Untersuchung von Vermögensverhältnissen vor Gericht zugelassen wurde.

19 Die drei betroffenen Minister legten Widerspruch gegen die Berichte ein. Ein weiterer leitender Beamter trat aus anderen Gründen zurück (legte aber dennoch Widerspruch ein).

20 Vgl. Eurobarometer Nr. 374 vom Februar 2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf sowie den Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International 2012, <http://www.transparency.org/cpi2012/results>.

21 Bis Januar 2013 hatten sich 1874 Gemeindevertretungen und 20 Bezirksräte beim Sekretariat der Nationalen Antikorruptionsstrategie registrieren lassen.