



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 18.7.2012
COM(2012) 410 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om Rumäniens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen

{SWD(2012) 231 final}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om Rumäniens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen

I. Samarbets- och kontrollmekanismen: Stödja Rumänien med reformen av rättsväsendet och i kampen mot korruption

Inför Rumäniens anslutning till EU år 2007 beslutades att ytterligare ansträngningar behövdes på viktiga områden för att åtgärda brister i reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption. Detta ledde till inrättandet av samarbets- och kontrollmekanismen, som utgör en ram för att stödja Rumänien och följa upp framstegen på dessa områden¹. Riktmärken fastställdes för följande fyra områden: reform av rättsväsendet, integritet, bekämpning av korruption på hög nivå samt förebyggande och bekämpande av korruption inom den offentliga sektorn. Enligt beslutet ska kommissionen lägga fram regelbundna rapporter och samarbets- och kontrollmekanismen tillämpas tills målen för denna uppnåts och de fyra riktmärkena uppfyllts².

Det är nu fem år sedan anslutningen till EU, en lämplig tidpunkt för att bedöma om målen för samarbets- och kontrollmekanismen har uppnåts. I den tekniska rapport som åtföljer denna bedömning ges en sammanställning av den viktigaste utvecklingen under de fem åren, de resultat som uppnåts och vad som återstår att göra. Det redogörs för den lagstiftning och de instrument som införts, och de delar av den rättsliga ramen som behöver kompletteras. Även genomförandet tas upp liksom om egenansvaret är tillräckligt förankrat för att reformarbetet ska kunna hålla rätt kurs. Reformprocessens hållbarhet och oåterkallelighet utgör därigenom avgörande aspekter i kommissionens bedömning.

Under de fem åren har vi sett både framgångar och motgångar, perioder av väl fungerande samarbete och perioder då samarbets- och kontrollmekanismen uppfattats negativt och stött på motstånd. Rapporten är ett erkännande av de övergripande framsteg som gjorts sedan anslutningen.

Rapporten antas dock vid en tidpunkt då viktiga frågor väckts som gäller respekten för rättsstatsprincipen och rättsväsendets oberoende i Rumänien. De totala framstegen måste dock bedömas i ett bredare sammanhang mot bakgrund av hur viktiga principer erkänts av samhället, t.ex. rättsstatsprincipen och de rättsliga förfarandenas oberoende som en del av kontrollsystemet i en väl fungerande demokrati. Ett väl fungerande och oberoende rättssystem och respekt för de demokratiska institutionerna är en förutsättning för ömsesidig tillit inom EU, och för att vinna medborgarnas och investerarnas förtroende.

¹ Rådets slutsatser från den 17 oktober 2006 (13339/06); kommissionens beslut 2006/13/EG av den 13 december 2006 om inrättande av en mekanism för samarbete och kontroll av Rumäniens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption (K(2006) 6569 slutlig).

² Enligt beslutet kan också skyddsåtgärder tillämpas, vilket dock inte har blivit nödvändigt.

Enligt kommissionen ger de åtgärder som den rumänska regeringen nyligen vidtagit anledning till allvarliga farhågor när det gäller respekten för dessa grundläggande principer. Åtgärderna vidtogs i ett alltför starkt polariserat politiskt system där misstro mellan politiska enheter och anklagelser är ett vanligt mönster; detta politiska sammanhang kan dock inte ensamt förklara att flera åtgärder var av systematisk natur. Även om vissa åtgärder delvis kan förklaras av den politiska polariseringen gav de upphov till allvarliga tvivel när det gäller åtagandet att respektera rättsstatsprincipen eller tolkningen av innebörden av rättsstatsprincipen i ett pluralistiskt demokratiskt system. Domstolsavgöranden som bestrids på politiska grunder, undergrävande av författningsdomstolen, upphävande av etablerade förfaranden och upphävande av viktiga delar av kontrollsystemet har gjort att regeringens åtagande att respektera rättsstatsprincipen och oberoende rättslig prövning ifrågasatts. Kommissionen är framför allt mycket bekymrad över tecken som tyder på att det förekommer påtryckningar mot institutioner och personer inom domstolsväsendet, vilket i slutändan kan få allvarliga konsekvenser för hela samhället. Denna rapport gäller förvisso den totala utvecklingen under de senaste fem åren, men de aktuella motsättningarna utgör ett allvarligt hot mot de framsteg som hittills uppnåtts och väcker allvarliga farhågor när det gäller fortsättningen för de reformer som redan inletts. Rapporten innehåller därför särskilda rekommendationer för att åtgärda den aktuella situationen och bidra till att återupprätta respekten för principer som utgör grundvalarna för den europeiska demokratin.

Dagens EU kännetecknas av ett kraftigt inbördes beroende. Rättsstatsprincipen är en av EU:s grundläggande värderingar och det finns ett starkt gemensamt intresse för denna princip, vilket återspeglas i det rumänska folkets intresse för dessa frågor³. Enligt Eurobarometerundersökningar anser 93 % av rumänerna att korruption är ett allvarligt problem för landet och 91 % är av samma åsikt när det gäller bristerna inom rättsväsendet. Enligt samma undersökning stöder 76 % av rumänerna EU:s insatser för att tackla dessa frågor⁴.

Samarbets- och kontrollmekanismen innebär inte krav på att Rumänien ska uppnå högre standarder än andra medlemsstater. Syftet med mekanismen är att hjälpa Rumänien att uppnå standarder som är jämförbara med andra medlemsstater, ett mål som stöds av 72 % av rumänerna⁵. Situationen i andra medlemsstater är en viktig faktor när de resultat som Rumänien uppnått ska ses i ett sammanhang. I rapporten använder kommissionen referenspunkter och jämförbara indikatorer när sådana finns att tillgå⁶. För att jämföra framstegen i Rumänien med situationen i andra medlemsstater vände sig kommissionen även till ledande experter inom viktiga yrkesgrupper som sysslar med dessa frågor⁷.

Sedan 2007 har kampen mot korruption och reformen av rättsväsendet i Rumänien via strukturfonderna fått över 12 miljoner euro i stöd från EU-budgeten. I detta ingår projekt inom områden som utbildning, hälsofrågor och regionala frågor, inom rättsväsendet och

³ I slutsatserna från Europeiska rådet den 28–29 juni ingår ett åtagande från EU:s sida inom ramen för tillväxt- och sysselsättningspakten att, som en del av moderniseringen av den offentliga förvaltningen, åtgärda förseningar i rättsväsendet (slutsatserna från Europeiska rådet den 29 juni 2012, s. 8).

⁴ Kommissionen genomförde Flash Eurobarometer-undersökningen i Rumänien i maj 2012 (Flash Eurobarometer 351 *The Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania*, se http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

⁵ Flash Eurobarometer 351.

⁶ Som referenspunkter har använts bland annat Europarådets, OECD:s och FN-organs arbeten.

⁷ Bland experterna ingick 2012 bl.a. ledande rättstillämpare från Frankrike, Tyskland, Förenade kungariket, Irland, Spanien, Polen och Slovenien.

tillsammans med Nationella integritetsbyrån. Ytterligare medel har tillhandahållits genom stödet inför anslutningen. Parallellt med detta har flera medlemsstater stött Rumänien genom bilaterala projekt på alla områden som omfattas av reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption⁸.

II. Analys av framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen 2007–2012

Enligt kommissionens övergripande bedömning av framstegen sedan Rumäniens anslutning finns många av de nödvändiga byggstenarna nu på plats, men händelserna på senare tid har gjort att reformprocessens oåterkallelighet ifrågasatts. Samarbets- och kontrollmekanismen har bidragit stort till omvandlingsprocessen i Rumänien. Fokus har därför förskjutits till att se till att genomförandet ger förväntat resultat och att reformtakten upprätthålls genom egenansvar, även i tider med svåra politiska omständigheter.

Sedan 2007 har Rumänien infört eller börjat införa de grundläggande rättsliga ramarna på alla områden som omfattas av samarbets- och kontrollmekanismen. Avsikten är att införandet av de nya lagarna ska innebära en väsentlig modernisering av rättssystemet. Andra politiska beslut har också bidragit till att skapa en stabil ram, t.ex. den nationella antikorrupsionsstrategin. Även många viktiga institutioner bidrar till denna stabila grund, bland annat det Nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet, nedan kallat *korruptionsbekämpningsdirektoratet*, och Nationella integritetsbyrån, nedan kallad *integritetsbyrån*.

Arbetet med att bygga denna ram har skett på många olika sätt. Korruptionsbekämpningsdirektoratets och integritetsbyråns resultat och Högsta domstolens åtgärder i viktiga mål rörande korruption på hög nivå är exempel på steg i rätt riktning. Ytterligare exempel är de fall då regeringsorgan tagit itu med korruption i de egna leden. Det är positivt att rättsväsendets ledarskap har visat sitt ställningstagande för oberoende i den senaste händelseutvecklingen. Genomförandet överlag av den rättsliga ramen inom domstolsväsende och förvaltning har dock inte nått upp till målen för samarbets- och kontrollmekanismen. I vissa fall har genomförandet bara inletts, eftersom reformerna infördes nyligen. I andra fall har genomförandet stött på svårigheter, ofta i samband med myndigheternas egenansvar för reformerna. I dagsläget kan man tyvärr inte säga att alla statliga organ strävar mot samma mål⁹. Det finns fortfarande hinder i vägen för framsteg när det gäller offentlig upphandling, kampen mot korruption och intressekonflikter. Det ledarskap som Högsta domstolen visat i rättegångar i mål rörande korruption på hög nivå har ännu inte någon motsvarighet i domstolar på andra nivåer.

På vissa viktiga områden har förändringarna kommit till stånd främst till följd av yttre påtryckningar. Samarbets- och kontrollmekanismen har varit central i denna process – ett faktum som erkänns av den allmänna opinionen i Rumänien¹⁰. Mekanismen har bidragit till att hålla reformerna på rätt kurs när pressen varit stor och till att uppmuntra till förändringar,

⁸ Tekniska rapporten, s. 48.

⁹ T.ex. skulle arbetet vid integritetsbyrån vara mycket effektivare om det fanns ett fullgott samarbete med andra statliga organ och om domstolarna gjorde en grundlig uppföljning.

¹⁰ Dessa slutsatser stöds av allmänhetens uppfattning. 65 % av deltagarna i Flash Eurobarometerundersökningen i Rumänien anser att EU:s insatser genom samarbets- och kontrollmekanismen har haft en positiv inverkan för att rätta till bristerna i rättsväsendet (och 59 % är av samma åsikt när det gäller korruption). Samtidigt anser en stor majoritet att situationen på dessa två områden inte har förändrats alternativt försämrats under de fem senaste åren. (Flash Eurobarometer 351).

för vilka det krävts mod för att utmana egenintressen. Behovet av yttre påtryckningar väcker tvivel om reformernas hållbarhet och oåterkallelighet, vilket ytterligare understryks av de aktuella händelserna.

Den förändringsprocess som rapporterna redogjort för har inte varit jämn. Olika regeringar och parlament har lagt olika mycket vikt vid dessa frågor. De frågor som berörs är viktiga politiska frågor och viss debatt och meningsskiljaktigheter utgör en naturlig del av den politiska processen. Vissa institutioner inledde snabbt sin verksamhet, andra har behövt tid för att komma igång. Attitydförändringen inom både förvaltningen och rättsväsendet har varit oregelbunden och skett stegvis.

Egenansvar och genomförande är därför de viktigaste faktorerna för att uppfylla riktmärkena för samarbets- och kontrollmekanismen. De är avgörande för reformernas hållbarhet och oåterkallelighet. De kommer till uttryck genom åtgärder och resultat och de beslut som fattas av dem som har auktoritet att påverka inriktningen och takten på förändringarna. De kommande utnämningarna av ny riksåklagare och chefsåklagare vid det korruptionsbekämpningsdirektoratet kommer att bli avgörande indikatorer på om reformerna är hållbara. Kommissionen uppmanar också regeringen att vidta de åtgärder som krävs för att gottgöra den skada som reformarbetet åsamkats under de senaste veckorna.

II.1 Reformen av rättsväsendet 2007–2012

Riktmarke 1: Sörja för ett öppnare och effektivare rättsligt förfarande bland annat genom att öka kapaciteten och ansvarigheten hos det högsta rådet. Rapportera om och övervaka verkningarna av de nya civil- och straffprocesslagarna.

Den senaste händelseutvecklingen för rättsväsendets oberoende och rättsstatsprincipen

Rättsväsendets oberoende är fortfarande en fråga av stor betydelse för Rumänien. Sedan anslutningen har rättsväsendet kunnat bekräfta sitt oberoende i allt högre grad, främst genom utredningar, lagföring och rättegångar av alltför många mål rörande korruption på hög nivå. Detta har lett till betydande resultat när det gäller lagföring, och sedan 2010 även på domstolsnivå (se kapitel II.2). En slutlig fällande dom i juni i ett mål med stor symbolvärde som gällde korruption på hög nivå i juni, och Högsta kassationsdomstolens, Högsta rådet¹¹ och författningsdomstolens agerande för att stå emot ett politiskt ifrågasättande av rättsväsendets oberoende och bekräfta sin yrkesintegritet efter denna dom innebar en radikal förändring i detta avseende.

De påtryckningar som regeringsledamöter och högt uppsatta politiker utövat på författningsdomstolen under senare tid oroar dock kommissionen: dessa påtryckningar utgör oacceptabla ingripanden mot en oberoende rättslig institution. Regeringen och alla politiska nivåer måste respektera maktfördelningen. De måste också till fullo respektera rättsväsendets oberoende.

Kommissionen är särskilt oroad över den begränsning av författningsdomstolens befogenheter när det gäller parlamentsbeslut som nyligen infördes. De rumänska myndigheterna måste omedelbart återinföra dessa befogenheter i enlighet med den rumänska författningen. Den

¹¹ En viktig signal i juni var Högsta rådet officiella ställningstagande för att försvara rättsväsendets oberoende mot bakgrund av de offentliga ingripandena i ett viktigt mål rörande korruption på hög nivå.

rumänske premiärministern meddelade kommissionen genom en skrivelse av den 16 juli att detta krav kommer att tillmötesgå.

Ett oberoende rättsväsen och maktindelning är grundläggande byggstenar för ett demokratiskt samhälle. För att återställa förtroendet måste man på alla politiska nivåer i Rumänien agera under de kommande månaderna för att visa sitt åtagande att respektera dessa principer. Kommissionen kommer att fortsätta att noggrant följa utvecklingen på detta område.

Den viktigaste utvecklingen 2007–2012

Den rättsliga ramen för rättsväsendet har reformerats i syfte att uppdatera rättsväsendet och inrikta ramen på aktuella prioriteringar. När alla nya lagar har trätt i kraft kommer Rumänien att ha omarbetat hela sin lagstiftning både på det civilrättsliga och det straffrättsliga området. Under tiden har ”lagen om smärre reformer” varit ett exempel på praktisk och pragmatisk lagstiftning för att åtgärda verkliga brister. Andra lagar har gjort att viktiga steg tagits mot större ansvarighet och integritet inom domstolsväsendet.

Domstolsväsendet har utvecklats sedan 2007. Många tecken tyder på att yrkesrollen för domare och åklagare har förstärkts. De flesta yrkesutövare stöder reformen av rättsväsendet och inser dess fördelar. Enskilda domares, yrkesorganisationers och det civila samhällets engagemang för reformen har ökat betydligt under senare år. Det finns konkreta exempel på god yrkespraxis som förtjänar att användas som bästa praxis även på andra håll.

Det krävs större insatser från domstolsväsendet, den verkställande makten och den politiska klassen för att med ett samlat grepp fullt ut utnyttja den utveckling som skett. De viktigaste framstegen har hittills skett på lagstiftningsområdet, men eftersom viktiga delar av lagstiftningen inte antagits förrän helt nyligen eller ännu inte trätt i kraft och andra fortfarande är under behandling i parlamentet, kommer det att krävas en kraftfull strategi för att man ska kunna utnyttja reformernas potential att åstadkomma förändringar i praktiken. Inkonsekvent rättspraxis, svårigheter att verkställa domar och ineffektiva rättsliga förfaranden är fortfarande vanliga problem¹². Domstolarnas svar på utmaningar som gäller integritet och ansvarighet har inte räckt till för att återupprätta allmänhetens förtroende.

Verktygen finns nu på plats för rättsväsendets ledarskap och de verkställande myndigheterna att befästa reformen. För att lyckas krävs mer samstämmiga insatser och bättre ledningsfokus inom Högsta rådet, liksom en ny samarbetsnivå mellan den verkställande makten och domstolarna, och stöd från parlamentet och det civila samhället. Regeringen och politikerna måste föregå med gott exempel: alla former av påtryckningar på domstolar skapar misstro mellan olika grenar av den statliga förvaltningen. Om Högsta rådet bidrar med ledarskap för reformer och får stöd av den verkställande makten för att genomföra förändringarna, skulle de direkta fördelarna inom områden som organisationen av domstolar och

¹² Enligt statistik från Europadomstolen är Rumänien den EU-medlemsstat som har det högsta antalet domar från Europadomstolen som inte verkställts. Flera av dessa domar gäller problem med civilrättslig verkställighet, ytterligt långdragna civilrättsliga förfaranden, avsaknad av effektiva rättsmedel samt ineffektiva brottsutredningar. (Europarådet: *Supervision of the Execution of Judgements and Decisions of the ECHR, Annual Report 2011*, se http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf)

arbetsfördelning snabbt märkas. Resultaten av de två pågående Världsbanksprojekten kommer att leda till viktiga instrument och politiska rekommendationer för de kommande etapperna¹³.

Den rättsliga ramen

Sedan anslutningen har Rumänien genomfört efter en ambitiös lagstiftningsagenda. Den har omfattat en ny civillag och en ny strafflag och åtföljande processlagar, med det uttalade målet att modernisera de rättsliga förfarandena. I lagstiftningsarbetet har man dragit nytta av internationella erfarenheter. Lagarna antogs 2009 respektive 2010 och utgjorde ett viktigt resultat av regeringens, parlamentets och rättsväsendets arbete, även om genomförandet har dragit ut på tiden. Hittills är det bara den nya civillagen som har trätt i kraft. Den nya civilprocesslagen träder i kraft till hösten och den nya strafflagen och straffprocesslagen väntas träda i kraft nästa år. Frågan har väckts om de system som införts räcker för att genomföra förändringarna i praktiken och om åtgärderna för att förbereda genomförandet måste intensifieras, men dessa lagar ett rejält försök att modernisera rättssystemet och kan, om de genomförs korrekt, bidra till att göra de rättsliga förfarandena betydligt mer effektiva, transparenta och konsekventa.

Parallellt med detta har parlamentet godkänt flera andra viktiga lagstiftningsåtgärder. Den s.k. lagen om smärre reformer, som trädde i kraft 2010, har lett till påtagliga förbättringar när det gäller de rättsliga förfarandenas konsekvens och effektivitet. Man har även ändrat lagstiftningen för att stärka ansvarigheten inom domstolsväsendet och reformera tillsättningen av tjänster vid Högsta kassationsdomstolen. Dessa åtgärder gör att man kan bemöta allmänhetens oro när det gäller objektiviteten vid tillsättning av tjänster och de disciplinära förfarandena inom domstolsväsendet: det kommer att krävas många goda exempel för att få bort den negativa bilden från det förflutna.

Konsekvens i de rättsliga förfarandena

Högsta kassationsdomstolen har huvudansvaret för att skapa en enhetlig rättspraxis. Flera viktiga åtgärder har vidtagits sedan 2007. Genom lagen om smärre reformer ändrades förfarandet för överklagande i rättstillämpningens intresse för att göra det effektivare. Genom de nya processlagarna införs förhandsavgöranden, som ett nytt instrument för rättslig enhetlighet, och jurisdiktionsreglerna reformeras för att bidra till enhetligheten¹⁴. Högsta kassationsdomstolen har också tagit initiativ till strukturerade diskussioner om rättspraxis med appellationsdomstolarna och utarbetat riktlinjer för straffsatser för vissa korruptionsbrott. Underlåtenhet att respektera Högsta kassationsdomstolens domar i överklaganden i rättstillämpningens intresse eller författningsdomstolens beslut, kan nu utgöra grund för disciplinära åtgärder¹⁵.

¹³ Världsbanken genomför för närvarande en verksamhetsinriktad översyn av det rättsliga systemet i Rumänien som finansieras med EU-medel. Ett andra projekt med målet att förbättra kapaciteten att samla in och behandla rättsliga uppgifter och fastställa optimala arbetsbelastningsindikatorer för hela rättsväsendet genomförs av konsulter och finansieras genom ett lån från Världsbanken.

¹⁴ Syftet med de nya förhandsavgörandena var att införa ett mer proaktivt förfarande än det nuvarande överklagandet i rättstillämpningens intresse (se den tekniska rapporten s. 6).

¹⁵ Att inte följa författningsdomstolens domar och Högsta kassationsdomstolens överklaganden i rättstillämpningens intresse kan bli föremål för disciplinära utredningar och påföljder efter de ändringar av bestämmelser i lagstiftningen för rättsväsendet om disciplinär ansvarighet för domare, som antogs i slutet av 2011 och utfärdades i början av 2012.

Dessa mekanismer har dock ännu inte lyckats komma till rätta med den bristande konsekvens som är en av de stora svagheterna i det rumänska rättsväsendet¹⁶. En del av problemet verkar bero på att domarna inte är tillräckligt medvetna om betydelsen av rättslig enhetlighet, vilket kanske är knutet till en alltför extrem tolkning av ”oberoende”. Det verkar inte heller som om principen om ”samma straff för samma brott” och dess betydelse för att avskräcka från brott värdesätts fullt ut, och samma gäller för dess relevans för domarnas ansvarighet och integritet. Detta kan vara en del av förklaringen till varför domare, enligt analysen, inte använder åtgärder för rättslig enhetlighet så flitigt¹⁷. Dessutom är enhetlig rättspraxis ännu inte en prioritering för Högsta kassationsdomstolen och domstolsordförandena. Och även om domare skulle vilja förbättra enhetligheten saknar de verktyg för att bedöma andra domstolars rättspraxis. Elektroniskt offentliggörande av alla domstolsbeslut, däribland Högsta kassationsdomstolens beslut, har ännu inte införts. Appellationsdomstolarna offentliggör vissa beslut, men inte enligt enhetliga kriterier. I den viktigaste databasen för domstolar (Ecris) har man bara tillgång till domstolsavgöranden inom den egna appellationsdomstolens jurisdiktion; domare kan inte jämföra domstolsavgöranden på olika håll inom landet¹⁸. Det alternativa systemet, Jurindex, uppdateras inte.

Experterna rekommenderar att överklaganden i rättstillämpningens intresse ska få större uppmärksamhet och att domarna ska uppmanas att skapa enhetlig rättspraxis genom offentliggörande av alla motiveringar till domstolsbeslut, regelbundna diskussioner om mål vid alla domstolar och genom att domstolsordförande och Högsta kassationsdomstolen aktivt främjar rättslig enhetlighet. Rättsväsendets ledare skulle också kunna låta rättslig enhetlighet få större betydelse vid befordringar och utnämningar inom domstolsväsendet, låta rättsinspektionen medverka vid analysen av inkonsekvent rättspraxis, vidareutveckla riktlinjerna för straffsatser och utnyttja Nationella institutet för domarkåren för att göra enhetlighet till ett viktigt inslag i grund- och vidareutbildningen.

Ytterligare reformer av Högsta kassationsdomstolen skulle också bidra till enhetlighet. Viktiga framsteg har gjorts i detta avseende genom lagen om smärre reformer och de nya processlagarna. De reformer som de nya processlagarna medför måste införas på ett sådant sätt att kassationsdomstolen inte översvämmas av ogrundade ansökningar och att enbart de ärenden som gäller viktiga rättsliga frågor behandlas. För detta krävs ett lämpligt filter vid överklaganden för andra gången och ansökningar om förhandsavgöranden. Det kan också finnas andra arbetsuppgifter som skulle kunna överföras från Högsta kassationsdomstolen till andra domstolar, t.ex. befogenheten att pröva ärenden i första instans och att fatta beslut i interna rättsliga frågor¹⁹. Därigenom skulle kassationsdomstolen få möjlighet att koncentrera sig på sin huvudroll, nämligen att åstadkomma rättslig enhetlighet, vilket är fallet i de flesta

¹⁶ Det förekommer ofta rapporter om inkonsekvent rättspraxis i Rumänien, vilket bekräftas av aktörer som t.ex. utländska investerare, advokatbyråer och yrkessammanslutningar för domare. Experter har konstaterat inkonsekventa beslut framför allt i känsliga mål med svarande på hög nivå och i mål som gäller offentlig upphandling.

¹⁷ Detta innebär ignorering av högre domstolars rättspraxis och begränsad användning av överklagande i rättstillämpningens intresse. Antalet överklaganden i rättstillämpningens intresse minskade 2011 jämfört med åren 2007–2009.

¹⁸ Med undantag av domarna vid Högsta kassationsdomstolen som har tillgång till alla domar som finns i databasen.

¹⁹ Högsta kassationsdomstolen prövar en mängd olika brott i första instans, där brottet har begåtts av en viss typ av personer. Den fattar också beslut i interna rättsliga frågor som t.ex. begäran från sakägare om att hänskjuta mål till andra domstolar eller konflikter om rättspraxis mellan domstolar.

medlemsstater i EU. Kassationsdomstolen behöver också få tillgång till de lokaler och den personal som den behöver för sina uppgifter²⁰.

Rättssystemets organisation och effektivitet

Världsbanken har tagit ett mått på den offentliga förvaltningen i Rumänien som konstaterades vara den minst effektiva i EU²¹. Rättssystemet lider delvis av samma brister. Trots vissa förbättringar visar den övergripande bilden en bristande dynamik när det gäller att ta itu med problem som har stor betydelse för rättssystemets förmåga att skipa rättvisa, och att göra detta snabbt och konsekvent. Bland problemen kan nämnas kapacitetsbegränsningar och stor arbetsbelastning på domare och åklagare, vilket i stor utsträckning är en följd av ojämn resursfördelning och stora skillnader i arbetsbördan mellan olika platser rent geografiskt och mellan olika jurisdiktionsnivåer. Andra problem har t.ex. gällt ett stort antal obesatta tjänster, den utbildning som ges innan man börjar arbeta, och brister i strukturen vid och den interna organisationen av domstolar och åklagarmyndigheter.

Man har försökt att åtgärda dessa problem, bland annat genom periodiskt återkommande uttagningsprov för rekrytering, förenkling av vissa förfaranden²² samt beslut för att förstärka grundutbildningen vid Nationella institutet för domarkåren. Under 2011 togs ett litet steg mot rationalisering genom att man lade ner nio överflödiga domstolar och tre domstolar med mycket låg aktivitet, och de åklagarämbeten som var knutna till dessa.

Effekterna av dessa åtgärder är dock begränsade. Viktiga effektivitetsindikatorer, exempelvis skillnader i arbetsbelastning och andelen otillsatta tjänster har inte förbättrats sedan 2007²³. Ansträngda resurser och en konflikt mellan den verkställande makten och domstolarna 2009 gjorde att reformtakten mattades av och ledde till ett stort antal pensioneringar vid en tidpunkt då antalet mål ständigt ökade.

Rättssystemet förfogar inte över och har inte utvecklat några effektiva resultatindikatorer som ger besked om det totala behovet av resurser och fördelar resurserna inom systemet. Rumänien har nyligen erkänt dessa svagheter som nu kommer att tas upp i ett projekt finansierat av Världsbanken, i vilket man i början av 2013 kommer att utarbeta och prova reviderade indikatorer för antalet mål och arbetsbördan.

Samarbetet om personalpolitiken för domstolsväsendet mellan Högsta rådsrådet, den verkställande makten och åklagarmyndighetens ledning har stött på ständiga svårigheter²⁴. Lagstiftning för att införa domstolschefer och omformulera domstolstjänstemännens roll, en

²⁰ Logistiska skäl har angetts som förklaring till att bestämmelserna om förhandsavgöranden inom civilrätten i civilprocesslagen inte trädde i kraft förrän fyra månader senare än resten av lagen.

²¹ Världsbankens indikatorer för samhällsstyre 2011.

²² Genom lagen om smärre reformer blev det framför allt möjligt för åklagare att överta motiveringar från polisen genom beslut om att inte inleda utredningar i vissa enkla fall, åklagare fick ökade möjligheter att inte gå vidare med mål i fall då den befintliga bevisningen inte rättfärdigar ytterligare utredning, och rättsmedlen begränsades i mål av mindre betydelse.

²³ Rumänien döms med jämna mellanrum av Europadomstolen för brott mot processuella rättigheter på grund av mycket långa rättsliga handläggningstider. Motiveringar till domar offentliggörs ofta efter den lagstadgade fristen på 30 dagar. Tillförlitliga uppgifter om data i mål finns inte tillgängliga men bör komma med i en undersökning från Världsbanken i början av 2013.

²⁴ Ansvar för personalförvaltningen inom domstolsväsendet fördelas enligt följande: Högsta rådsrådet ansvarar för rekrytering, befordran, utbildning och disciplinära åtgärder. Justitieministeriet ansvarar för budgeten och lagstiftningsinitiativ. Riksåklagaren ansvarar för åklagarmyndighetens resultat, men alla frågor som påverkar en åklagares karriär fattas av rådet.

åtgärd som väsentligt skulle kunna minska arbetsbördan för domare, är fortfarande under behandling. Det var först nyligen som kapaciteten vid Nationella institutet för domarkåren förbättrades och likvärdiga rekryteringsnormer för olika kategorier sökande infördes, dvs. alltför sent för grundliga förberedelser för genomförandet av de nya lagarna. Man har ännu inte kommit överens om en gemensam plan för genomförandet av de nya lagarna²⁵.

Trycket på de offentliga finanserna skulle kunna förväntas generera effektivitetsvinster, som ännu inte märkts av. Anledningen till detta är bland annat Högsta rättsrådets bristande inriktning på ledning av domstolsväsendet och oenighet mellan domstolsväsendet och regeringen. Högsta rättsrådet har inte kunnat utarbeta en personalstrategi för att förändra strukturerna och systemen, utan i stället inriktat sig på begära mer personal och mer resurser. Parlamentet har också bidragit till denna inaktivitet, och urvattnat förslagen till att omstrukturera domstolssystemet²⁶. Den nya lagstiftningen har kritiserats för att inte ta hänsyn till risken att den ger upphov till en uppsjö av nya ärenden i domstolarna.

Rättspraxis

Rättspraxisen uppvisar betydande svagheter, vilket framgår av bedömningen av rättspraxis vid domstolar i ärenden rörande korruption på hög nivå. Vissa av svagheter är strukturella: det rumänska rättssystemet har egenskaper som gör det lätt att missbruka, t.ex. det faktum att preskriptionstider inte avslutas eller avbryts när åtal väcks. Denna situation förvärras ofta av en släpphänt handläggning vid domstolsförfarandena som verkar tippa över tills de svarandes fördel²⁷. Experter har konstaterat att dessa brister i genomförandet av rättegångar är särskilt omfattande i jämförelse med andra medlemsstater. Domare har också haft svårigheter att framgångsrikt driva komplicerade ekonomiska mål i domstolarna. Detta gäller framför allt mål rörande offentlig upphandling. Dessa utgör ett undantag till den allmänna positiva utvecklingen för domstolsärenden som rör korruption på hög nivå (se nedan). Sådana ärenden kräver särskild kompetens hos åklagare och domare, som främjas genom utbildning, specialisering och extern sakkunskap. Budgeten för sakkunniga som anlitas av domstol finns dessutom knappt i praktiken, trots att den är föreskriven enligt lag, så svarande betalar ofta för sakkunniga som domstolen tillkallat, utöver utgifterna för sina egna sakkunniga²⁸. Detta väcker frågan om hur oberoende och opartiska de, förmodat oberoende, sakkunniga är som domstolen tillsatt.

Ett exempel på hur proaktivt ledarskap kan göra skillnad är den förändring i förhållningssättet vid Högsta kassationsdomstolen som skett sedan den nya ledningen utnämndes 2010²⁹. Den kan nu tillhandahålla bästa praxis till andra domstolar på områden som ärendehantering, med beaktande av risken för att preskriptionstiderna löper ut, och skicka ut en signal om att

²⁵ Den nuvarande rekryteringskapaciteten räcker inte till för att i tid rekrytera det antal tjänstemän med lämplig kompetens och beredskap som enligt en konsekvensanalys krävs för de nya lagarna.

²⁶ Detta gäller framför allt förslagen från justitiedepartementet och riksåklagaren om att lägga ner små domstolar och åklagarmyndigheter och att omfördela tjänsterna till områden med störst behov.

²⁷ Kommissionens bedömning av dessa punkter står på sidorna 13–14 i *Technical Update* SEK(2011) 968 som offentliggjordes den 20 juli 2011. I bedömningen nämns bland annat förmånlig behandling vid handläggning av framställningar om uppskjutande från svarande, brister i förvaltningen av bevisning och handläggningen av processuella oegentligheter samt organisatoriska frågor.

²⁸ *Technical Update* SEK(2011) 968 av den 20 juli 2011, s. 14. Sedan kommissionens senaste årsrapport har Högsta kassationsdomstolen fått en särskild budget för sakkunniga i domstol.

²⁹ Exempel på betydande innovationer är införandet av riktlinjer för straffsatser för korruptionsbrott och åtgärder för att påskynda rättegångar i mål om korruption på hög nivå. Bästa praxis på dessa känsliga områden har dock ännu inte samordnats.

domstolen kommer att stå emot förtäckta försök att förhala förfarandena. Att upprätthålla och vidare utveckla dessa resultat är viktigt för reformen av rättssystemet som helhet.

Ansvarighet

I slutet av 2011 stärkte Rumänien den rättsliga grunden för rättslig ansvarsskyldighet. Parlamentet godkände ändringar genom vilka nya disciplinbrott infördes och de befintliga påföljderna skärptes; de utvidgade justitieministerns och riksåklagarens roll vid disciplinära förfaranden och ökade rättsinspektionens oberoende³⁰. Den rättsliga inspektionsenheten har nu möjlighet att inrikta sig på mer målinriktade, snabba och proaktiva disciplinära utredningar och utveckla sin rådgivningskapacitet inom enheten för att åtgärda brister som gäller rättssystemets organisation, förfaranden och praxis. Högsta rådet bör bättre utnyttja denna potential genom att begära att inspektionsenheten systematiskt övervakar avgörande aspekter av rättspraxis och rättslig enhetlighet samt att domstolsordförandena antar bästa praxis för förvaltningen³¹. Det kommer också vara viktigt att utnyttja de nya rättigheterna med full respekt för domarnas oberoende, för att skingra domstolarnas oro för att den nya lagen kan missbrukas.

De viktigaste effekterna av lagen kommer att visa sig om den används för tydliga, konsekventa och avskräckande påföljder. Domstolsväsendets anseende liksom uppfattningen om Högsta rådet förmåga att kontrollera det, har skadats genom en rad överträdelser där rättsväsendets ledarskap har verkat svagt och alltför försiktigt³². I många medlemsstater förväntar man sig att personer som har en hög befattning vid offentliga myndigheter godtar att de måste lämna sina arbetsuppgifter om detta är nödvändigt för att skydda den berörda myndighetens anseende. Det faktum att domare som fått allvarlig offentlig kritik har fortsatt att arbeta vid domstolen medan utredningarna pågår har skadat domstolarnas anseende. Klara och tydliga regler bör fastställas, t.ex. att domare som omfattas av en utredning om allvarliga brott omedelbart avstängs, för att skydda både den enskilde domaren och domstolsväsendet som helhet³³. Detta skulle kunna ingå i Högsta rådet integritetsstrategi.

Rumänien förbättrade också utnämningsförfarandena vid Högsta kassationsdomstolen i slutet av 2011 genom att anta öppnare och mer objektiva förfaranden som öppnar för en mer övergripande och objektiv oberoende bedömning av de sökandes meriter. Detta utgör ett viktigt steg för att förbättra ansvarigheten vid Högsta kassationsdomstolen.

II.2 Kampen mot korruption 2007–2012

³⁰ Dessa lagändringar gör det möjligt för justitieministern och riksåklagaren att inleda disciplinära åtgärder, genom rättsinspektionsenheten. Rättsinspektionen har nu ett starkare mandat att undersöka rättspraxis och kan också överklaga disciplinära påföljder som utdömts av Högsta rådet.

³¹ Rättsinspektionen lade fram sina tre första rapporter i detta avseende i slutet av 2011 och början av 2012: två tematiska rapporter om betydande förseningar av mål och om snabbhet i ärenden om korruption på hög nivå, och en rapport om förvaltningspraxis vid Högsta kassationsdomstolen.

³² Kommissionen rapporterade sådana fall i februari 2012 (COM(2012) 56 final, s. 3)-

³³ Kommissionen rapporterade i februari 2012 fall där domare vid Högsta kassationsdomstolen arbetat kvar vid domstolen medan de var föremål för utredning om korruption på hög nivå. Andra domare slapp undan disciplinära påföljder genom pensionering (COM(2012) 56 final, s. 3). Högsta rådet reaktion nyligen då en utredning inleddes av en av ledamöterna i rådet visade dock ett mer proaktivt tillvägagångssätt för att hantera hot mot domstolsväsendets anseende.

Riktmärke 2: Inrätta en byrå för integritet med ansvar för att kontrollera tillgångar, oförenligheter och eventuella intressekonflikter och för att utfärda de obligatoriska beslut på grundval av vilka avskräckande sanktioner kan vidtas.

Riktmärke 3: Bygga vidare på de framsteg som redan gjorts och fortsätta att genomföra professionella, oberoende undersökningar rörande fall av påstådd korruption på hög nivå.

Riktmärke 4: Vidta ytterligare åtgärder för att förebygga och bekämpa korruption, i synnerhet inom den lokala förvaltningen.

Att bekämpa korruptionen och främja integritet är en svår uppgift som kräver engagemang från samtliga statsmakter och som måste genomföras uppifrån och ner, så att det genomsyrar hela samhället. En central utgångspunkt är det rumänska rättssystemets och den rumänska förvaltningens förmåga att tillämpa rättsstatsprincipen. Sedan anslutningen har Rumänien gjort betydande framsteg i fråga om åtal och rättegångar när det gäller fall av korruption på hög nivå. Korruptionsbekämpningsdirektoratet har visat sig vara en energisk och opartisk åklagare i dessa fall. Rumänien har också lyckats fastställa ett system för att upptäcka och utdöma påföljder vid intressekonflikter, oförenligheter och orättmätiga tillgångar. Integritetsbyrån är en institution som är beredd att genomföra sitt mandat med stor övertygelse. Genom nyligen vidtagna åtgärder för att påskynda rättegångar i mål rörande korruption på hög nivå i högsta domstolen har man börjat få bukt med ett av de stora problem som lade hinder i vägen för avskräckande åtgärder mot korruption. Skärpt lagstiftning för att främja integriteten inom domstolsväsendet och en lag som utvidgar förverkan av tillgångar som härrör från brott har antagits. Den nya nationella antikorrupsionsstrategin har starkt fokus på att få fram bästa praxis för korruptionsbekämpningsinsatser: den måste genomföras som planerat och få tillräckligt med tid att visa vad den går för. Detta är viktiga steg mot uppfyllandet av målen i samarbets- och kontrollmekanismen. Mot bakgrund av de pågående händelserna är dock de viktigaste byggstenarna för hållbarhet att upprätthålla de framsteg som gjorts och fortsätta framåt i samma tempo, och att säkerställa institutionell stabilitet.

Dessa åtgärder har tillkommit i ett klimat då flertalet rumäner anser att korruption är ett stort problem³⁴. De har dock inte övertygat rumänerna om att situationen har blivit bättre; tvärtom anser de flesta att situationen har försämrats³⁵. Den allmänna oron kommer inte att skingras förrän objektiva slutgiltiga domar har avkunnats i de viktigaste rättegångarna om korruption på hög nivå och när det blir en norm att rättegångar genomförs enligt bästa praxis. Alltför få fall av intressekonflikter följs upp, särskilt när det gäller offentlig upphandling, och även om de tas till domstol är påföljderna på det området inte avskräckande. Man har hittills inte uppnått övertygande resultat när det gäller förverkan av orättmätiga tillgångar. Att omsätta den nya nationella antikorrupsionsstrategin i praktiken så att den blir ett verktyg för att integrera korruptionsbekämpningsinsatser vid alla institutioner blir ett eldprov vid genomförandet.

³⁴ Enligt en särskild Eurobarometer från februari 2012 ansåg 96 % av rumänerna, en något högre andel än 2007, att korruption är ett stort problem (Särskilt Eurobarometer 374, se: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm) Sedan 2007 har Rumänien halkat ner sex placeringar i TI:s korruptionsuppfattningsindex (*corruption perception index*) på grund av att deras uppfattning av korruption minskat. Landets rankning enligt Freedom House har inte ändrats.

³⁵ Enligt en Eurobarometer från februari 2012 anser 67 % av rumänerna att korruptionen hade ökat under de senaste tre åren.

Dessutom har auktoriteten för dessa korruptionsbekämpningsinstitutioner ifrågasatts, trots de betydande resultat som uppnåts. Den rättsliga grunden för korruptionsbekämpningsdirektoratets, åklagarmyndighetens och integritetsbyråns arbete har sedan 2007 bestridits flera gånger; en del av dessa bestridanden har ännu inte avgjorts. De kommande tillsättningarna av tjänster som riksåklagare, chefsåklagare vid Nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet och andra högre tjänster inom åklagarmyndigheterna blir ett tillfälle att visa att det politiska och rättsliga ledarskapet till fullo stöder en intensiv och oberoende kamp mot korruption. För detta krävs ett transparent och objektivt tillsättningsförfarande inom ramen för den befintliga rättsliga ramen, genom ett öppet uttagningsprov med tydliga kriterier som vänder sig till personer med så starka ledaregenskaper som möjligt och med målet att säkra kontinuiteten i verksamheten vid dessa institutioner. Ett effektivt genomförande av de mål rörande korruption på hög nivå som har nått slutskedet i domstol kommer att pröva det rumänska domstolsväsendets förmåga att bekräfta sitt oberoende och tillämpa rättsstatsprincipen.

Korruption på hög nivå

Korruptionsbekämpningsdirektoratets resultat när det gäller utredning och åtal av fall av korruption på hög nivå kan anses som ett av de viktigaste framstegen i Rumänien sedan anslutningen. Korruptionsbekämpningsdirektoratet har avkunnat fler och fler fällande domar för varje år, och utredningarna har genomförts snabbt och proaktivt. Sedan 2007 har korruptionsbekämpningsdirektoratet tagit upp fall på högsta nivå både inom politiken och inom rättsväsendet mot personer från alla de stora politiska partierna³⁶.

Korruptionsbekämpningsdirektoratets arbete har lett till en stor ökning av domstolsavgörande och fällande domar i mål rörande korruption på hög nivå, särskilt sedan 2010³⁷. Effektiviteten i domstolsförfarandena, och domslutens konsekvens och avskräckande effekt i mål rörande korruption på hög nivå har dock inte matchat utvecklingen på åklagarsidan. Sedan 2007 har mål rörande korruption på hög nivå försenats kraftigt, bland annat på grund av svagheter i lagstiftningen och bristande kapacitet. De brister i rättspraxis som omtalas i det föregående avsnittet i rapporten har varit särskilt tydliga i mål rörande korruption på hög nivå, där domarna låtit de svarandes försök att förhala och hindra domstolsförfarandena få stort spelrum – även när preskriptionstiden för målen närmade sig³⁸.

En del av orsakerna till förseningarna har åtgärdats: Genom lagen om smärre reformer och ändringarna av lagen om författningsdomstolen infördes viktiga ändringar för att påskynda rättegångar då åberopanden om författningsvidrighet och olaglighet från de svarande inte längre kan få en uppskjutande verkan. Ett tolkningsbesked från Högsta domstolen har också

³⁶ Korruptionsbekämpningsdirektoratet väckte åtal i 167 mål mot 415 svarande år 2007, och i 233 mål mot 1 091 svarande år 2011. Omkring 60 % av alla utredningar tar mindre än 6 månader. Sedan 2007 har korruptionsbekämpningsdirektoratet väckt åtal mot en f.d. premiärminister, en f.d. vice premiärminister, ett antal f.d. ministrar och parlamentsledamöter samt flera prefekter, borgmästare, regionala politiker och chefer för statsägda företag. År 2011 väckte korruptionsbekämpningsdirektoratet åtal mot två parlamentsledamöter och en inflytelserik borgmästare i den dåvarande regeringskoalitionen och en parlamentsledamot från oppositionen.

³⁷ Icke slutliga beslut avkunnades mot 199 svarande år 2007 och 879 svarande år 2011; Slutliga beslut avkunnades mot 109 svarande år 2007 och 158 svarande år 2011.

³⁸ I Rumänien upphör inte möjligheten till preskription i och med att en utredning eller domstolsförhandling inleds, vilket är fallet i många andra jurisdiktioner.

satt stopp för perioder under vilka en rättegång tidigare sköts upp i avvaktan på ett avgörande om en invändning om författningsvidrighet³⁹.

Ändå förlorades ett antal mål om korruption på hög nivå helt eller delvis på grund av preskription i början av 2011⁴⁰. I mitten av 2011 insåg man att preskriptionstiden för ett antal viktiga mål rörande korruption på hög nivå – mål som av olika anledningar hade försenats i flera år – sannolikt skulle löpa ut. I linje med kommissionens rekommendationer⁴¹ uppmuntrade det nya ledarskapet för Högsta kassationsdomstolen bästa praxis genom en effektivare och striktare hantering av rättegångar. Dessa åtgärder ledde till ett antal beslut i första instans i viktiga mål från slutet av 2011, och till de första slutliga fängelsedomarna för korruption mot en f.d. premiärminister, en f.d. minister och en parlamentsledamot⁴².

Ytterligare ett bekymmer i kommissionens rapporter har varit konsekvensen i domar i mål rörande korruption på hög nivå och deras avskräckande effekter⁴³. En gemensam studie som genomförts av domstolarna och justitieministeriet erkände detta problem 2009 och utarbetade korrigerande åtgärder som lett till vissa förbättringar. Då det rättsliga ledarskapet inte agerade utarbetade en grupp domare från appellationsdomstolen i Bukarest år 2010 riktlinjer för straffsatser för att förbättra enhetligheten när det gäller korruptionsbrott. Dessa riktlinjer inspirerade senare Högsta kassationsdomstolens nya förvaltning att utarbeta och anta egna riktlinjer beträffande straff för vissa korruptionsbrott 2011.

Dessa exempel visar att det rumänska rättsväsendet kan åtgärda objektiva brister på ett pragmatiskt sätt. Riktlinjerna för straffsatser utgör en grund, som om den tillämpas och utvidgas till att omfatta även andra brott, kan leda till större konsekvens och förutsägbarhet vid avkunnande av domar i mål rörande korruption på hög nivå. De åtgärder som vidtagits av Högsta domstolen när det gäller ärendehantering och rättspraxis utgör ett viktigt erkännande av att domstolarna har ett ansvar för att se till att rättvisa skipas, och kan, om åtgärderna fortsätter, under loppet av 2012 leda till en rad slutgiltiga avgöranden i mål där högre politiker är inblandade. Det första av dessa avgöranden avkunnades förra månaden, nämligen det slutgiltiga avgörandet i en rättegång där en f.d. minister var involverad. Detta var ett bevis på att Högsta domstolen börjar avkunna domar även mot politiskt inflytelserika personer i högt uppsatta positioner.

Dessa fall av bästa praxis har dock inte integrerats aktivt och förefaller inte användas av andra domstolar. Trots de påtagliga förbättringarna vid Högsta domstolen förekommer fortfarande vid andra domstolar tvivelaktiga förseningar och avbrott i många mål rörande korruption på hög nivå, där lokala digniteter som prefekter, landstingsordförande eller borgmästare är involverade. Det är viktigt att notera att mål rörande korruption och bedrägeri inom offentlig upphandling framskrider särskilt långsamt vid domstolarna. Orsakerna till dessa betydande

³⁹ Detta uppnåddes genom att från den tidsperiod som ligger till grund för att beräkna det datum då preskriptionstiden löper ut undanta de tidsperioder då en rättegång skjutits upp i avvaktan på konstitutionsdomstolens avgörande om ett återopande av författningsvidrighet.

⁴⁰ Se den tekniska rapporten s. 29.

⁴¹ I kommissionens rapport av den 20 juli 2011, KOM(2011) 460 slutlig uppmanades Rumänien att ”snarast vidta åtgärder för att förbättra rättstillämpningen och ärendehanteringens samt för att påskynda viktiga ärenden rörande korruption på hög nivå för att undvika att dessa hinner preskriberas”. Vidare rekommenderades Rumänien ”fortsätta med reformen av Högsta kassationsdomstolen för att stärka den i dess uppgift och förbättra dess förmåga att hantera ärenden rörande korruption på hög nivå”.

⁴² Se den tekniska rapporten s. 25.

⁴³ Se t.ex. kommissionens bedömning på sidan 15 i *Technical Update* SEK(2011) 968, som offentliggjordes den 20 juli 2011.

förseningar måste undersökas och tillgången till sakkunniga och specifik kunskap för domare förbättras⁴⁴. De flesta domar i mål rörande korruption på hög nivå är fortfarande villkorliga. Mycket få slutliga domar med fängelsestraff har hittills avkunnats i viktiga mål mot högt uppsatta politiker⁴⁵. Detta har negativa konsekvenser för systemets avskräckande effekt.

En effektiv kamp mot korruption på hög nivå kräver respekt för rättsliga åtgärder, och att den politiska klassen ger sitt fulla stöd till domstolarnas utredningar. År 2011 antog det dåvarande regeringspartiet en etisk kod, vilket kan anses vara ett betydelsefullt steg. Till följd av denna kod uteslöts en inflytelserik borgmästare ur partiet när han dömdes för korruption på hög nivå⁴⁶.

Enligt den rumänska författningen, såsom den tolkas i författningsdomstolens rättspraxis, krävs parlamentets godkännande för anhållande eller rannsakan av parlamentsledamöter, liksom för inledande av brottsutredningar mot parlamentsledamöter som är eller har varit ministrar. Om parlamentet vägrar att godkänna att en brottsutredning inleds innebär detta i praktiken immunitet mot brottsutredningar, vilket hindrar rättvisan. Sedan 2007 har ett antal parlamentsledamöter, inbegripet en f.d. premiärminister, förskonats från brottsutredningar genom parlamentets vägran att tillåta detta⁴⁷. Det faktum att parlamentet inte motiverar sina avslag för inledande av brottsutredningar gör det svårt att fastställa om besluten varit objektiva⁴⁸. Det faktum att parlamentsledamöter kan sitta kvar i parlamentet även om de dömts för allvarliga brott som korruption skadar dessutom parlamentets anseende – många parlamentariska system har som praxis att avstänga parlamentariker som åtalats i sådana mål och utesluta dem vid fällande dom⁴⁹.

När den nya regeringen bildades gavs motstridiga signaler. Nomineringen och utnämningen av ministrar med slutliga, eller ännu ej fastställda, domstolsavgöranden mot sig ledde till högst begripliga kontroverser och tydde på ovilja att acceptera och inse att rättsstatsprincipen är en grundläggande princip⁵⁰. Detta visar att det fortfarande återstår en hel del att göra när det gäller att fastställa höga normer för höga ämbeten.

Integritet

Vid anslutningen samtyckte Rumänien till att inrätta en rättslig och institutionell ram för att förhindra och beivra korruption genom att ta itu med oförenligheter, intressekonflikter och orättmätiga förmögenheter. Integritetsbyrån kontrollerar intressekonflikter och oförenligheter och kartlägger eventuella orättmätiga förmögenheter bland offentliga tjänstemän och valda

⁴⁴ Endast för två av de 43 åtal som korruptionsbekämpningsdirektoratet registrerat i domstol sedan 2006 har slutliga avgöranden avkunnats.

⁴⁵ Uppgifter sedan 2007 visar att domstolarna fastställer cirka 60 % av domarna på, eller under, lagstadgad miniminivå. Trots att andelen villkorliga fängelsedomar minskade från 75 % (2007–2009) till 60 % under 2011, är sådana domar fortfarande mest förekommande, i synnerhet i betydande fall. Alla de tre nuvarande eller f.d. parlamentsledamöter som fick slutliga domar 2011 fick villkorliga domar.

⁴⁶ Detta är ännu inte allmän praxis: i de lokala valen i juni deltog flera borgmästare och landstingsordförande som var anhållna, eller föremål för brottsutredning eller rättegång rörande korruption, varav vissa blev valda.

⁴⁷ Se den tekniska rapporten s. 26.

⁴⁸ Se den tekniska rapporten s. 27.

⁴⁹ Tre parlamentsledamöter som har dömts för korruption på hög nivå genom slutgiltiga avgöranden sitter fortfarande i parlamentet.

⁵⁰ Dessa domar var en följd av överklaganden till domstol mot integritetsbyråns konstateranden om oförenlighet.

politiker. Byråns konstateranden och hänskjutanden kan överklagas till eller bekräftas av domstolarna, eller följas upp av andra rättsliga eller administrativa organ.

Integritetsbyrån som inrättades 2007 började snabbt sin verksamhet och har infört effektiva förvaltnings- och utredningsmetoder. Den har infört ett centraliserat system där allmänheten har elektronisk tillgång till alla deklARATIONER av tillgångar och intresseförklaringar, ett viktigt bidrag till att skapa öppenhet. Med stöd från både den nationella budgeten och EU-medel har den inrättat ett datoriserat ärendehanteringssystem och samarbetsavtal med flera administrativa och rättsliga myndigheter. Integritetsbyrån har utvecklats till en viktig del av den institutionella ramen för korruptionsbekämpning och uppvisar betydande resultat⁵¹.

En rad problem har dock hindrat integritetsbyråns framsteg. Den rättsliga grunden för byrån förklarades författningsstridig 2010, och därmed ifrågasattes byråns grundläggande behörighet att förverka orättmätiga tillgångar⁵². Diskussionen om hur integritetsbyråns rättsliga grund skulle ändras avslöjade att den politiska viljan att effektivt ta itu med integritet och fullgöra de åtaganden som gjordes vid anslutningen var ganska svag. Företrädare för alla de stora politiska partierna i parlamentet tog på nytt upp frågan om integritetsbyråns existens. Parlamentet har också underlåtit att genomföra beslut om oförenlighet och intressekonflikter⁵³.

Den försvagade rättsliga grunden gör det svårare för byrån att åstadkomma resultat, och den ifrågasatts fortfarande på konstitutionella grunder, trots att författningsdomstolen avlog två klagomål i juni⁵⁴. De nya förmögenhetsundersökningskommittéerna – som inrättades som en extra instans mellan integritetsbyrån och domstolarna för ärenden där integritetsbyrån föreslår förverkande av orättmätiga tillgångar – tycks ha gjort det svårare att kontrollera orättmätiga förmögenheter. Kommittéerna innebär ytterligare en jurisdiktionsnivå, sämre insyn och färre rättigheter för parterna. Trots att man försökt sammanföra de viktigaste aktörerna i seminarier är deras förfaranden inte helt samkörda och svagheter har visat sig när det gäller bevishantering. Hittills har inte ett enda ärende som hanterats av förmögenhetsundersökningskommittéerna sedan de återinfördes 2010 slutgiltigt behandlats i domstol. Den rättsliga ramen hindrar också arbetet med att ta itu med administrativa intressekonflikter. Separata rättsliga förfaranden krävs för det första för att fastställa alla överklaganden mot integritetsbyråns konstaterande av intressekonflikter, och därefter för att ogiltigförklara rättsakter som t.ex. offentliga kontrakt som ingåtts i situation där det förelåg en intressekonflikt⁵⁵.

Effektiviteten i det rumänska systemet för integritet påverkas också negativt av långsamma domstolsförfaranden, inkonsekvent rättspraxis och bristande samarbete mellan övriga administrativa myndigheter, rättsväsendet och integritetsbyrån. De rättsliga förfarandena för

⁵¹ Se den tekniska rapporten s. 18.

⁵² Integritetsbyråns befogenhet att föreslå domstolen att förverka orättmätiga tillgångar ska förverkas ansågs strida mot de konstitutionella principerna för maktfördelning och antagandet av, och förbud mot att konfiskera, förmögenheter som förvärvats lagligt.

⁵³ Utskottet för rättsliga frågor i deputeradekammaren föreslog att inga åtgärder skulle vidtas mot två parlamentsledamöter om vilka det i de slutgiltiga undersökningsresultaten konstaterats oförenligheter eller intressekonflikter. Parlamentet har ännu inte fattat slutgiltiga beslut i dessa båda fall.

⁵⁴ Ändringarna i lagen tvingade dessutom integritetsbyrån att släppa ett stort antal ärenden under utredning på grund av införandet av preskriptionstider. De allra flesta av dessa ärenden gällde valda politiker.

⁵⁵ Hittills har administrativa intressekonflikter bekräftats i endast två fall. Inte i något av fallen har de underliggande kontrakten ogiltigförklarats.

ärenden inom integritetsbyråns samtliga tre ansvarsområden har gått synnerligen långsamt. Totalt sett har domstolarna hittills slutgiltigt bekräftat endast fyra fall av orättmätiga förmögenheter och samtliga härrör från tiden före den nya lagen (ett fall från 2005). Enkla fall av oförenligheter kan ta flera år innan de slutgiltigt fastställs av domstol. Detta har lett till fall där påföljderna inte kunde tillämpas, eftersom mandaten redan hade löpt ut. Inkonsekvent rättspraxis har också varit ett problem i fall som tas upp av integritetsbyrån, men domstolarna har ännu inte vidtagit korrigerande åtgärder⁵⁶. Även om integritetsbyrån har upprättat samarbetsavtal med ett antal andra administrativa institutioner och med åklagarmyndigheterna har detta samarbete hittills inte lett till betydande resultat, med undantag för ett produktivt samarbete med korruptionsdirektoratet. Endast i få fall har andra institutioner tagit kontakt med integritetsbyrån från andra institutioner, och andra institutioners uppföljning av byråns hänskjutanden har varit bristfällig och lett till endast en fällande dom och en anmodan om ytterligare skatt⁵⁷.

Integritetsbyrån har dock i allt högre grad kunnat inrikta sig på viktiga och komplicerade ärenden sedan 2010. En genomgång för att kartlägga intressekonflikter bland lokalpolitiker ledde till ett stort antal potentiella fall – i vilken mån dessa fall kommer att följas upp av åklagarmyndigheter och domstolar kommer att bli ett viktigt test⁵⁸. En liknande genomgång har inletts med de myndigheter som förvaltar EU-medel. Detta är en välkommen utveckling. Nationella integritetsbyråns utredningar bör i framtiden i ännu högre grad styras av riskbedömningar och inriktas på utsatta områden. Detta kan få till följd att integritetsbyrån behöver mer personal⁵⁹.

Trots brister i den rättsliga uppföljningen har ett betydande antal konstateranden av oförenligheter blivit slutgiltiga och lett till avskedsansökningar och disciplinära påföljder⁶⁰. Resultaten är mer nedslående när det gäller uppföljningen av fall gällande förverkande av orättmätiga tillgångar och intressekonflikter. Förbättringarna av integritetsbyråns rättsliga grund kan bidra till att detta åtgärdas⁶¹, men både det politiska, rättsliga och administrativa systemet som helhet måste se integritetsbyrån som en tillgång som behöver stötts. Domstolarnas hantering av integritetsbyråns ärenden och samarbetet mellan institutionerna måste förbättras om integritetsbyrån ska kunna fullgöra sin uppgift att åstadkomma en märkbar attitydförändring till integritet i Rumänien.

Förebyggande och beivrande av utbredd korruption inom den offentliga sektorn

⁵⁶ De senaste fallen som diskuterats offentligt omfattar två parlamentsledamöter som också är universitetsrektorer. I det ena fallet konstaterades oförenligheter, i det andra avvisade samma domstol oförenligheter. En liknande händelse inträffade vid en annan appellationsdomstol. Dessa fall är nu under överklagande vid Högsta kassationsdomstolen.

⁵⁷ Totalt hade integritetsbyrån i mars 2012 genomfört närmare 4 000 kontroller som lett till konstateranden eller hänskjutanden i över 500 fall: 250 konstateranden om oförenlighet, 37 fall av (administrativa) intressekonflikter, 24 fall av misstänkta orättmätiga förmögenheter och 239 hänskjutanden av eventuella brott till åklagarmyndigheter.

⁵⁸ Genomgången har hittills resulterat i 75 konstateranden av oförenligheter, 9 konstateranden av administrativa intressekonflikter, och hänskjutanden av ärenden till åklagare av 50 misstänkta brott.

⁵⁹ Ett viktigt steg är justitieministeriets stöd för höjda löner för personalen vid integritetsbyrån.

⁶⁰ Hittills har integritetsbyråns konstateranden slutgiltigt bekräftats av domstol eller blivit slutgiltiga genom att de inte överklagats inom tidsfristerna enligt lag i 118 fall. I 53 av dessa fall ledde detta till att tjänstemän sade upp sig, i åtta fall gjorde disciplinnämnder uppsägningar och i ytterligare 16 fall vidtogs andra påföljder.

⁶¹ En gemensam arbetsgrupp för justitieministeriet och integritetsbyrån har redan lagt fram förslag som ännu inte har förts vidare.

För att åstadkomma en varaktig minskning av korruptionen måste man sörja för att korruption leder till påföljder när det upptäcks, men framför allt krävs åtgärder för att minska möjligheterna till korruption. Förebyggande åtgärder för att minska möjligheterna och riskerna för korruption, t.ex. öppna förfaranden och förutsägbara beslut av offentliga institutioner, är ett viktigt steg.

Den nationella korruptionsbekämpningsstrategin utgör den övergripande ramen för åtgärderna. De senaste fem åren ger en blandad bild. Strategin för 2008–2010 gav inte förväntat resultat. En omfattande ny strategi antogs emellertid i mars i år, och den nya regeringens beslut att godkänna samma strategi utan ändringar, liksom parlamentets godkännande, tyder på att den har allmänt politiskt stöd. Den nya strategin har tagit upp många rekommendationer från en konsekvensanalys i de två föregående strategierna och ger en god grund för att samordna och fokusera verksamheten vid olika statliga institutioner. Den öppnar också för övervakning av framstegen enligt en rad indikatorer. Parlamentets godkännande av strategin lyfte fram det faktum att alla inflytelserika delar av samhället måste bidra för att strategin ska ge resultat.

Uppföljningarna är i hög grad beroende av de olika myndigheternas agerande. Generaldirektoratet för korruptionsbekämpning vid förvaltnings- och inrikesministeriet, ett särskilt inrättat och välbemannat organ för korruptionsbekämpning, har gjort stora framsteg med att åtgärda korruption inom den rumänska polisen och inom ministeriets andra strukturer. Generaldirektoratet är hittills den enda avdelning som gör en noggrann riskanalys när det gäller korruption och har också vid många tillfällen anmält fall av korruption till åklagarmyndigheten⁶². Generaldirektoratet bör nu, för att bygga vidare på dessa resultat och utnyttja hela sin potential, utvidga sin verksamhet till ytterligare områden med allvarlig och komplex korruption, t.ex. offentlig upphandling och utredningar av korruption mellan polis och den organiserade brottsligheten.

Jämförbara resultat har inte nåtts inom andra sektorer inom statsförvaltningen. Korruptionsfallen är många inom t.ex. skatteförvaltning, utbildning, hälso- och sjukvård och infrastrukturinvesteringar; riskanalyser inom dessa sektorer började dock inte genomföras förrän helt nyligen, och endast få åtgärder har vidtagits på sådana områden där risken för korruption är störst och som påverkar budgeten mest⁶³. Inom utbildningssektorn har man provat en del användbara förebyggande åtgärder, bland annat på förslag från Nationella centret för integritet, t.ex. videoövervakning vid studentexamensprov, och man håller på att utarbeta en strategi för sektorn inom ramen för ett EU-finansierat korruptionsbekämpningsprojekt. Andra viktiga riskområden, där åtgärder måste vidtas, är investeringar i skolinfrastuktur och korruptionen inom examenssystemen vid skolor och universitet. Åtgärder har inletts inom hälso- och sjukvårdssektorn i samband med ett annat viktigt EU-finansierat projekt⁶⁴. Det gäller användbar pilotverksamhet på korruptionskänsliga

⁶² De har framför allt samarbetat med korruptionsbekämpningsdirektoratet i flera viktiga och komplexa utredningar, bland annat om korruption vid utfärdande av körkort (2008) och inom gränspolisen (2010–2011). Totalt har generaldirektoratet överlämnat 1 000 ärenden till korruptionsbekämpningsdirektoratet vilket hittills lett till 222 fällande domar för korruption på hög nivå. Under samma period överlämnade generaldirektoratet mer än 6 300 andra korruptionsärenden till åklagarmyndigheten vilket hittills lett till 836 fällande domar.

⁶³ Övergripande korruptionsbekämpningsåtgärder har ännu inte vidtagits inom områden som skatter och tullar, eller rörande byggnadslov inom lokala förvaltningar.

⁶⁴ Projektet kommer att förbättra upptäckten av oegentligheter vid upphandling inom hälso- och sjukvårdssektorn. Dessutom finns det förslag till ett annat betydande projekt som ska öka kunskapen om patienters rättigheter och tackla ”utbudssidan” inom korruption. Vidare har ministeriet för regional

områden med betydande konsekvenser för statsbudgeten, men åtgärderna har ännu inte genomförts systematiskt. Endast få åtgärder har vidtagits inom t.ex. skatte- och tullområdet, trots att de särskilda risker som finns inom dessa områden skulle motivera att man inrättade starka enheter för förebyggande med mandat att agera föregripande⁶⁵. Förvaltningsmyndigheterna som ansvarar för kontroll spelar en viktig roll men gör i allmänhet inga korruptionsriskanalyser för att ta itu med känsliga områden och samarbetar i allmänhet inte med rättsliga myndigheter eller integritetsbyrån. Enligt experter kan otillräckligt oberoende och politiska påtryckningar ligga bakom denna brist på agerande⁶⁶.

Att förvaltningsmyndigheterna anmält så få fall av korruption har också påverkat antalet fall som hamnar hos åklagarmyndigheten och i domstol. Ett undantag är polisen, där generaldirektoratet för korruptionsbekämpning vid förvaltnings- och inrikesministeriet har hänskjutit flera fall. Riksåklagaren har uppmanat flera lokala åklagarmyndigheter att utarbeta lokala strategier för korruptionsbekämpning, utarbetat riktlinjer för utredningar av korruption och skapat ett nätverk för specialiserade åklagare. Dessa åtgärder har ökat antalet fall av korruption som tagits till domstol genom väckande av åtal på vanligt sätt⁶⁷.

Den nya nationella antikorrupsionsstrategin innebär möjligheter till en radikal förändring när det gäller de statliga myndigheternas engagemang för att genomföra proaktiva strategier som försvårar korruption, och identifiera problem efterhand som de uppstår. Bästa tillgängliga praxis, som den inom förvaltnings- och inrikesministeriet, skulle kunna utvidgas till alla sektorer med hög risk och stora budgetmässiga konsekvenser. En oberoende hotline-telefon för att signalera korruptionsbrott inom public service skulle också bidra till att fler fall signaleras. Men det allra viktigaste är att allmänheten får förtroende för de korruptionsbekämpande åtgärderna, och att allmänheten kan se att åtgärder i motiverade fall leder till konsekvenser.

Ombudsman

Ombudsmannen spelar en viktig roll i kampen mot korruption i Rumänien. Ombudsmannen har befogenhet att utreda påstådda fall av olaglig verksamhet inom förvaltningen. Det är ett oberoende organ som kan agera på grundval av en anmälan från vem som helst eller på eget initiativ. Ombudsmannen har också enligt artikel 26.2 i lag 35/1997 befogenhet att till parlamentet eller premiärministern rapportera "allvarliga fall av korruption" som han upptäcker under sina utredningar. Ombudsmannens roll är relevant för samarbets- och kontrollmekanismen, särskilt för det fjärde riktmärket om att förebygga och bekämpa korruption. Ombudsmannen är också den enda institution som direkt kan bestrida regeringsförfordningar vid författningsdomstolen.

Kommissionen noterar att parlamentet den 3 juli 2012 i förtid avslutade ombudsmannens mandat. De rumänska myndigheterna måste garantera ombudsmannens oberoende, och

utveckling och turism inlett ett korruptionsbekämpningsprojekt för att utveckla analysen av korruptionsrisker inom ministeriet och dess underavdelningar, och utarbeta en detaljerad strategi.

⁶⁵ Den här månaden har regeringen godkänt att en enhet för integritet inrättas vid den statliga byrån för skatteförvaltning. Enhetens struktur, befogenheter och resurser har ännu inte fastställts.

⁶⁶ När det gäller offentlig upphandling har den behöriga kontrollmyndigheten ANRMAP bara signalerat fem fall till korruptionsdirektoratet sedan 2007. År 2011 signalerade ANRMAP bara tre fall av intressekonflikt.

⁶⁷ Se den tekniska rapporten s. 34.

utnämna en ombudsman som har stöd av alla partier och som ska ha möjlighet att effektivt genomföra sina lagstadgade uppgifter i fullständigt oberoende.

Återvinning av vinning av brott

Erfarenheten visar att utredningar av korruption ofta övergår till utredningar av vinningen av korruption. Återvinning av vinning av brott och bekämpning av penningtvätt är därför viktiga inslag i alla strategier för att bekämpa korruption. År 2011 inrättade Rumänien ett kontor för återvinning av tillgångar⁶⁸ och under 2012 har en ny lag om utvidgad förverkande införts. Sedan 2010 tillämpar åklagarmyndigheten och polisen ett standardiserat förfarande vid återvinning av vinning av brott enligt en gemensam order från riksåklagaren och inrikesministern. Utbildning på detta område har blivit obligatorisk och ett nätverk av specialiserade åklagare har inrättats.

Dessa åtgärder har dock ännu inte gett resultat. Utvidgat förverkande förblir ett nytt begrepp för polisen, åklagare och domare, och begrepp som exempelvis förverkande hos tredje man verkar lätt kunna bestridas i domstol⁶⁹. Trots positiv rättspraxis lagförs penningtvätt fortfarande inte som ett separat brott⁷⁰. Enligt en expertbedömning är antalet förverkanden oväntat lågt⁷¹. Dessutom försvåras myndigheternas möjligheter att följa utvecklingen av bristen på övergripande statistik på området.

Offentlig upphandling

Brister i genomförandet av lagstiftningen om offentlig upphandling är en viktig källa till korruption och missbruk av offentliga medel. Sådana brister inverkar också negativt på användningen av EU-medel och sänker kvaliteten på kollektiva nyttigheter. Vid revisioner och bedömningar som gjorts av olika avdelningar vid kommissionen har systemrisker och brister upprepade gånger konstaterats på det här området, vilket ibland lett till att utbetalningen av EU-medel tillfälligt stoppats. Detta bekräftas av klagomål som gjorts direkt till kommissionen.

Sedan anslutningen har Rumänien inrättat en omfattande institutionell och rättslig ram för att genomföra EU-lagstiftningen på detta område. En rad systematiska brister har dock inte åtgärdats i tillräcklig utsträckning. Inkonsekvenser orsakas t.ex. av att den rättsliga ramen ofta ändras⁷² och att de institutionella strukturerna saknar tillräcklig kapacitet. Det saknas också grundläggande verktyg för effektiva kontroller som t.ex. ett övergripande register över öppna anbudsförfaranden. Kommissionens revisioner och integritetsbyrån har konstaterat att i synnerhet skyddet mot intressekonflikter vid offentlig upphandling är svagt⁷³. Rumänien har förbundit sig att med hjälp av en övergripande handlingsplan genomföra samtliga slutsatser i en omfattande bedömning av offentlig upphandling som kommissionen gjorde 2011. Resoluta åtgärder krävs för att åtgärda de konstaterade bristerna.

⁶⁸ Inrättandet av ett kontor för återvinning av tillgångar innebär att kraven i rådets beslut 2007/845/RIF uppfylls.

⁶⁹ Det finns ännu inte någon gemensam vision inom yrket om förverkande hos tredje man och det saknas rättspraxis. Enligt författningen antas egendom ha lagligt ursprung vilket bidrar till en försiktig hållning och icke enhetlig rättspraxis.

⁷⁰ Rättspraxis har fastställts i ett fall och riksåklagaren utfärdade ett juridiskt yttrande.

⁷¹ Mellan 2007 och 2011 avkunnades 42 fällande domar för penningtvättsbrott.

⁷² Tekniska rapporten, s. 40.

⁷³ Se fotnot 56.

III. Nästa steg

I kommissionens bedömning redogörs för Rumäniens framsteg under de fem år som gått sedan anslutningen till EU. De vittnar om den positiva roll som samarbets- och kontrollmekanismen spelat. Enligt kommissionen kommer Rumänien i framtiden att kunna uppnå målen för samarbets- och kontrollmekanismen, under förutsättning att landet vidtar omedelbara åtgärder för att garantera rättsstatsprincipen, håller kursen och ökar takten i genomförandet av reformerna.

Som nämnts i inledningen förstärker dock den senaste tidens händelser oron för reformernas oåterkallelighet och hållbarhet. Rumänien måste garantera respekt för rättsstatsprincipen, inbegripet oberoende rättslig prövning. Förtroendet hos Rumäniens partner i EU kommer enbart att kunna återvinnas genom bevis för att rättsstatsprincipen är viktigare partiintressen, att alla parter visar full respekt för rättslig prövning, även på konstitutionell nivå, och att reformerna är oåterkalleliga. För detta krävs rättsliga åtgärder – det krävs också ett politiskt engagemang för rättsstatsprincipen vilket saknades i beslut som fattades nyligen. Regeringen har nu förbundit sig att agera snabbt för att säkerställa respekten för rättsstatsprincipen enligt rekommendationerna nedan (se IV.1)

Detta stärker slutsatsen att de framsteg i genomförandet av riktmärkena som krävs för att kommissionen ska besluta att avsluta samarbets- och kontrollmekanismen ännu inte föreligger. Det krävs större egenansvar för reformer inom alla områden av statsförvaltningen och inom domstolsväsendet, och ett starkare engagemang för integritet och kampen mot korruption för att på ett tillfredsställande sätt uppfylla kraven. Framför allt måste de rumänska myndigheterna visa att en hållbar och oåterkallelig reformprocess har inletts i Rumänien och att externa ingripanden genom samarbets- och kontrollmekanismen inte längre behövs. Därför är regeringens och parlamentets agerande nyligen särskilt oroande.

De senaste fem årens erfarenheter visar att man genom att vidta övertygande åtgärder kan åstadkomma resultat. Rumänien kan redan visa upp en positiv utveckling av reformprocessen vid institutioner som Nationella korruptionsdirektoratet och Nationella integritetsbyrån, och i riktade åtgärder som den snabbare handläggningen av mål i Högsta domstolen. Vid de senaste händelserna intog domstolarna en mer proaktiv hållning till försvar för rättsligt oberoende. Att hålla fast vid sådana framsteg och upprätthålla tempot i utvecklingen och den institutionella stabiliteten i sådana fall utgör de viktigaste byggstenarna för hållbarhet. Att snabbt ställa om från den framgångsrika lagstiftningsfasen till en beslutsam genomförandefas kommer att föra Rumänien närmare den tidpunkt då kraven för samarbets- och kontrollmekanismen uppfyllts. Alla medlemsstater har både skyldigheter och möjligheter inom området med frihet, säkerhet och rättvisa, och kommissionen vill gärna se att Rumänien slutför den särskilda processen inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen och tar itu med dessa frågor på samma grund som andra medlemsstater.

Mot bakgrund av den rådande osäkerheten kommer kommissionen att anta ytterligare en rapport om mekanismen för Rumänien före utgången av 2012. I den rapporten kommer kommissionen att följa upp om den oro som framförts angående rättsstatsprincipen och domstolsväsendets oberoende kommer att ha åtgärdats, och om den demokratiska kontrollen återupprättats. Kommissionen kommer att följa utvecklingen noggrant genom regelbundna besök på plats och frekvent dialog med de rumänska myndigheterna och med andra medlemsstater.

IV. Rekommendationer

Nästa viktiga steg för Rumäniens regering och de viktigaste institutionerna i Rumänien blir att visa sitt engagemang för de grundpelare som är en förutsättning för rättsstatsprincipen och ett oberoende rättsväsen. För detta måste regeringen och parlamentet vidta en rad brådskande åtgärder. Rekommendationerna nedan omfattar visserligen en rad specifika reformer som krävs för att upprätthålla framstegen inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen, men de aktuella problem som beskrivits tidigare i rapporten ger upphov till allvarliga farhågor när det gäller de framsteg som hittills uppnåtts och allvarliga tvivel om hållbarheten och oåterkalleligheten i de reformer som redan inletts. Mot bakgrund av de senaste händelsernas exceptionella karaktär omfattar denna rapport särskilda brådskande rekommendationer för att åtgärda den nuvarande situationen, främst i avsnitt 1: Respekt för rättsstatsprincipen och rättsväsendets oberoende.

Kommissionen uppmanar Rumänien att omedelbart vidta åtgärder på följande områden för att lösa de nuvarande problemen:

1. Respekt för rättsstatsprincipen och rättsväsendets oberoende.

- Upphäva nödlagarna nr 38/2012 och nr 41/2012 och garantera att författningsdomstolens avgörande om beslutförhet för en folkomröstning och domstolens ansvarsområden respekteras.
- I framtiden respektera de konstitutionella kraven för utfärdande av nödlagar.
- Genomföra författningsdomstolens samtliga beslut.
- Garantera att alla rättsakter omedelbart offentliggörs i den officiella tidningen, även författningsdomstolens beslut.
- Kräva att alla politiska partier och förvaltningsmyndigheter respekterar rättsväsendets oberoende. Förbinda sig att straffa varje regerings- eller partimedlem som undergräver domares trovärdighet eller utöver påtryckningar på de rättsliga institutionerna.
- Utnämna en ombudsman som stöds av alla partier, genom ett öppet och objektivt förfarande, som leder till utnämning av en person med oomtvistad auktoritet, integritet och oberoende.
- Införa ett öppet förfarande för utnämningen av riksåklagaren och chefsåklagaren vid Nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet. Det bör omfatta öppna ansökningsomgångar som baseras på kriterier som yrkeskunskap, integritet och meriter från korruptionsbekämpning. Inga utnämningar bör göras under den tillförordnade presidenten.
- Undvika benådningar under den tillförordnade presidenten.
- Avstå från att utnämna ministrar som har fått en dom emot sig rörande integritet; ministrar i en sådan situation bör avgå.
- Anta klara och tydliga förfaranden som kräver att parlamentsledamöter lämnar sin plats om de är föremål för slutgiltiga avgöranden som gäller oförenligheter eller intressekonflikter, eller fällande domar för korruption på hög nivå.

Genom sina skrivelser av den 16 juli, och den uppdaterade bilagan av den 17 juli bekräftade Rumäniens premiärminister för kommissionens ordförande att alla dessa krav har uppfyllts eller kommer att uppfyllas.

Rumänien bör också vidta åtgärder på följande områden:

2. Reformen av rättsväsendet

- Anta och genomföra en gemensam övergripande plan för att garantera att samtliga fyra lagar genomförs, däribland av alla relevanta aspekter av reformen av strukturer och förfaranden, anpassning av personalresurser och investeringar i rättslig infrastruktur.
- Omstrukturera domstolsväsendet och åklagarmyndigheterna, skapa balans mellan personal och arbetsbörda, främst på grundval av den verksamhetsinriktade översynen av det rumänska rättsväsendet och det projekt om optimal arbetsbelastning i domstolar som finansieras av Världsbanken.
- Inrätta en övervakningsgrupp för reformen av rättsväsendet med deltagande av alla statliga myndigheter, yrkessammanslutningar och det civila samhället.

3. Ansvarigheten i rättsväsendet

- Fastställa en gemensam politik för Högsta rådet och regeringen för att främja ansvarighet och integritet inom rättsväsendet genom övertygande praxis i disciplinära frågor och rättspraxis, med tydliga delmål i genomförandet. Utnyttja genomförandet av de nya lagarna om disciplinär ansvarighet och befordran vid Högsta domstolen som exempel för hela rättsväsendet.
- Säkerställa bättre samordning av rättsliga och disciplinära instrument samt förvaltningsinstrument för att skydda rättsväsendets anseende i allvarliga fall av försummelse, t.ex. beslut om enskilda rättigheter som exempelvis pensioner.
- Stärka rättsinspektionens kapacitet och resultat i syfte att både uppnå rättslig ansvarighet genom uppföljning av enskilda fall, och främja effektiviteten, konsekvensen och bästa praxis inom rättsväsendet genom regelbunden översyn av praxis på alla nivåer inom rättssystemet.

4. Konsekvens och öppenhet i de rättsliga förfarandena

- Utarbeta en övergripande strategi för att införa de strukturer, förfaranden och praxis som behövs för att påskynda rättslig enhetlighet. Göra rättslig enhetlighet till en förvaltningsprioritet för domstolsordförande och konsekvens till ett viktigt inslag i systemet för bedömning och befordran för domare. Garantera att samtliga motiveringar till domstolsbeslut offentliggörs och fortlöpande uppdateras online.
- Fortsätta reformerna av Högsta domstolen för att öka fokus på rättslig enhetlighet.

5. Effektiva rättsliga åtgärder

- Fastställa och inom hela domstolsväsendet tillämpa tydliga riktlinjer för bästa praxis för avkunnande av domar, ärendehantering och beaktande av bevisning i brottmål, med särskild tyngdpunkt på områden där brister redan konstaterats, t.ex. i komplexa rättegångar rörande ekonomiska brott och offentlig upphandling.
- Införa reformer i syfte att snabbt offentliggöra domstolarnas motiveringar efter avkunnande av domar, avbryta löptiden för preskriptionsperioder då en rättslig utredning inleds och förbättra kvaliteten på och domstolarnas tillgång till experter.
- Fortsätta de åtgärder som vidtagits vid Högsta domstolen för att påskynda rättegångar rörande korruption på hög nivå, säkerställa att preskriptionsperioder inte tillämpas och införa liknande åtgärder i andra domstolar.
- Fortsätta arbetet med att förbättra konsekvensen och de avskräckande effekterna av de påföljder som utdöms i mål rörande korruption på hög nivå vid domstolar i hela Rumänien.
- Garantera att de resultat som uppnåtts vid åklagarmyndigheten fortsätter under nytt ledarskap.

6. Integritet

- Säkerställa övertygande resultat när det gäller snabba och avskräckande påföljder. Förenkla den rättsliga prövningen av Nationella integritetsbyråns beslut genom bättre rättsliga förfaranden och praxis och genom en översyn av byråns rättsliga ram, för att påskynda slutgiltiga avgöranden och öka konsekvensen och de avskräckande effekterna.
- Förbättra samarbetet mellan rättsliga och andra administrativa myndigheter och Nationella integritetsbyrån i syfte att säkerställa ett effektivt utbyte av meddelanden och operativ information inom integritetsbyråns samtliga tre verksamhetsområden. Samarbetet med integritetsbyrån bör utgöra ett tydligt resultatmål för ledarna vid andra administrativa myndigheter.

7. Kampen mot korruption

- Garantera att de resultat som uppnåtts vid Nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet fortsätter under nytt ledarskap.
- Genomföra den nationella antikorrupsionsstrategin enligt planerna och inrätta ett övergripande övervakningssystem så att alla regeringsorgan fastställer mål och lämnar årsrapporter, i ett gemensamt och jämförbart format, om förebyggande och påföljder i fråga om korruption, bedrägeri och intressekonflikter. I linje med strategin fastställa tydliga procedurregler och bästa praxis för parlamentets beslut om godkännande av utredning, anhållande och rannsakan av parlamentsledamöter.
- Uppvisa goda resultat i fråga om lagföring av penningtvätt som ett separat brott och övertygande resultat när det gäller återvinning av medel som härrör från vinning av brott, genom att förbättra rättspraxis och tillämpa den nya lagen om utvidgat förverkande.

- Upprätta en tydlig samordnings- och övervakningsmekanism mellan polisen, åklagarmyndigheten och de förvaltningsmyndigheter som ansvarar för kontroll som särskilt ska ansvara för effektivt samarbete och kommunikationsutbyte om korruption.
- Förbättra resultaten när det gäller att förebygga och beivra korruption, bedrägeri och intressekonflikter inom offentlig upphandling inom alla sektorer av statsförvaltningen. I detta sammanhang bör Rumänien på lämpligt sätt följa upp rekommendationerna i den externa översyn av systemet för offentlig upphandling som genomförts på kommissionens initiativ.