

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 12.2.2009
KOM(2009) 70 slutlig

**INTERIMSRAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN
TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

om Rumäniens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen

INTERIMSRAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om Rumäniens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen

1. INLEDNING

När Rumänien gick med i EU den 1 januari 2007 inrättades en samarbets- och kontrollmekanism (nedan kallad *mekanismen*)¹ för att hjälpa landet att åtgärda vissa brister när det gäller reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption och att övervaka framstegen på dessa områden genom periodiska rapporter.

Föreliggande rapport är en interimrapport som ger en teknisk uppdatering av viktigare förändringar som inträffat under de senaste sex månaderna i Rumänien inom ramen för mekanismen². Den innehåller inte någon bedömning av de framsteg som gjorts. Uppdateringen begränsar sig till åtgärder som antingen har avslutats eller som väntas bli slutförda inom kort.

Kommissionens meddelande av den 23 juli 2008 är fortsatt referenspunkten när man bedömer vilka resultat som uppnåtts i förhållande till riktmärkena och fastställer kvarstående problemområden. Kommissionen gör sin nästa bedömning sommaren 2009.

2. REFORMEN AV RÄTTSVÄSENDET SAMT KAMPEN MOT KORRUPTION: LÄGESBESKRIVNING

Den framstegstakt som noterades i kommissionens rapport i juli 2008 har inte vidmakthållits. Visserligen finns en del positiva signaler vad gäller den rättsliga reformen, men resultaten är svåra att påvisa. Regeringen har slutfört ett utkast till ändringar av civillagen, utkastet till strafflagen och utkastet till straffprocesslag och civilprocesslag, men de har ännu inte antagits. Högsta rättsrådets avsikt att ta på sig mer ansvar för reformen av rättsväsendet är uppmuntrande men måste omsättas i handling. Nationella byrån för integritet har inrättat ett operationellt ärenderegister. Detta måste upprätthållas.

På de flesta områden kvarstår de brister som kommissionen påpekade i juli. Även om författningsdomstolen nyligen avvisade ändringar av straffprocesslagen³ som allvarigt skulle inskränka åklagarens rättigheter, är den rättsliga situationen fortsatt olöst och oklar. En del utredningar av högnivåärenden blockeras fortfarande av det

¹ Kommissionens beslut 2006/928/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 och organiserad brottslighet (EUT L 354, 14.12.2006, s. 56).

² Rapporten avser situationen fram till den 15 januari 2009.

³ Införd genom lagen om godkännande av den provisoriska förordningen 60/2006 och ytterligare ändrad av parlamentet.

rumänska parlamentet. Därtill kommer att man ännu avsevärt måste förbättra tillgången till rättspraxis och göra den mer enhetlig, vidare förbättra domarnas ansvarsskyldighet samt avhjälpa personalbristen och bristen på ledningspersonal inom rättsväsendet.

Det är viktigt att de rumänska myndigheterna får upp takten igen i reformen av rättsväsendet och i kampen mot korruption för att vända på den tillbakagång som skett de senaste månaderna⁴.

3. SLUTSATS - FRAMTIDSUTSIKTER

Kommissionens nästa bedömning av resultaten sker sommaren 2009 och kommer att visa i vilken utsträckning Rumänien med framgång kunnat åtgärda de brister som påpekats i fråga om reformen av rättsväsendet och uppnåendet av övertygande och konkreta resultat i kampen mot korruption.

Det kommer att vara avgörande för Rumänien att uppnå viktiga, oåterkalleliga framsteg senast då. Rumänien måste visa att det finns oberoende fungerande, stabilt rättsväsende som klarar av att spåra upp och bestraffa korruption och upprätthålla rättsstaten. Detta innebär särskilt att återstående lagar som behövs antas för att modernisera rättsväsendet och att genom snabb behandling av korruptionsmål på hög nivå visa att rättsväsendet är förmöget att genomdriva efterlevnaden av lagarna på ett oberoende och effektivt sätt.

4. TEKNISK UPPDATERING AV RIKTMÄRKENA

4.1. **Riktmärke 1: Säkerställande av ett öppnare och effektivare rättssystem särskilt genom en ökning av Högsta rättsrådets kapacitet och ansvarighet. Rapportering om och övervakning av den nya civilprocesslagens och straffprocesslagens verkan.**

Rumänien har slutfört ett utkast till ändringar av civillagen, ett utkast till strafflag och utkasten till straffprocesslag och civilprocesslag. Den nya regeringen beslöt att dra tillbaka utkasten från parlamentet i januari 2009. Politisk enighet om utkasten måste uppnås. En bedömning av effekterna av lagarna och en samrådsprocess måste ännu äga rum. Ska dessa lagar kunna genomföras ordentligt måste tillräckliga ekonomiska medel anslås och personal rekryteras och omfördelas. Den 14 januari 2009 förklarade författningsdomstolen att den kontroversiella lag som antagits i oktober 2008 och som godkände regeringens provisoriska förordning 60/2006, med inskränkningar av åklagarens rättigheter i undersökningar av allvarliga fall, är författningsvidrig. Problemen kring denna förordning kommer till fullo att lösas när den nya straffprocesslagen antas.

Rättsväsendet i Rumänien har fortfarande en svag kapacitet. Antalet vakanta tjänster är fortsatt oacceptabelt högt – 433 vakanta åklagartjänster och 344 vakanta domartjänster per

⁴ I slutet av referensperioden hölls i Rumänien höll parlamentsval varefter en koalitionsregering bildades.

den 31 december 2008⁵. Enligt statistik från Högsta domstolen per den 10 december 2008 avser ungefär hälften av alla vakanta tjänster ledande befattningar⁶.

I den personalstrategi som antogs av Högsta domstolen i november 2008 finns inte några förslag om lämpliga nödgärder, exempelvis en temporär omfördelning av personal mellan domstolsnivåer och orter, för att ta itu med den pressande personalbristen⁷. I strategin beaktas ännu inte den omorganisation av domstolarna och åklagarkontoren som är nödvändig. Det stora antal nu verksamma domare som har rätt att pensionera sig närhelst de så önskar ökar osäkerheten kring personalsituationen än mer och minskar marginalen för strukturell reform⁸. Vidare skapar det stora antalet utplacerade domare i olika offentliga institutioner temporära vakanser som inte kan tillsättas genom den reservfond som inrättats för detta syfte⁹. Samtidigt som den höga kvaliteten på rekrytering och utbildning bibehålls måste Rumänien brådska ta itu med de akuta kapacitetsproblemen inom rättsväsendet.

Högsta kassationsdomstolen måste förbättra sitt agerande som den instans som har uppsikt över rättspraxis¹⁰. Den stora oron för avsaknaden av en enhetlig och tydlig rättspraxis kvarstår när det gäller rättsäkerhet och öppenhet¹¹. Rumänien har bildat en arbetsgrupp för att göra rättspraxis mer enhetlig i fråga om påföljder i korruptionsfall. De första resultaten från arbetsgruppen förväntas i maj. Effekterna av övriga insatser som ska främja rättslig enhetlighet, exempelvis periodiska möten på appellationsdomstolsnivå kan ännu inte bedömas.

När det gäller öppenheten har myndigheter fokuserat på att offentliggöra domar på domstolarnas webbplatser. Den 27 november 2008 antog Högsta domstolen ett beslut som förpliktigar domstolarna att offentliggöra alla relevanta juridiska beslut på Internet. Kriterier för att säkra dataskyddet och något slags konsekvens när det gäller vilken typ av beslut som domstolarna ska offentliggöra finns dock fortfarande inte. Ett IT-verktyg som gör det möjligt att snabbt offentliggöra alla domar har ännu inte börjat användas.

Av 53 rättsinspektörstjänster var 44 tillsatta i januari 2009. Överrepresentationen av inspektörer som utplacerats från Bukarest kvarstår, trots att Högsta domstolen den 27 november antog nya regler för utplacering av inspektörer. Nyligen gjorda utplaceringar till inspektionsenheten antyder dessutom att reglerna ännu inte helt tillämpas.

⁵ Antalet vakanta åklagartjänster minskade visserligen med totalt 107 år 2008 och antalet vakanta domartjänster förblev nästa stabilt med en minskning av 3 vakanser 2008, men trenden under fjolårets sista sex månader var dock särskilt negativ med en nettoökning av 99 vakanta domartjänster (från 245 upp till 344) och en nettoökning med 16 vakanta åklagartjänster (från 417 upp till 433).

⁶ Den 10 december 2008 fanns 154 vakanta ledande befattningar i domstolarna av sammanlagt 309 vakanta domartjänster och 219 vakanta ledande åklagarbefattningar av sammanlagt 475 vakanta åklagartjänster.

⁷ Riksåklagaren rapporterade i december att antalet åklagarkontor som inte kunde fungera ordentligt ökade från 22 till 49 under de senaste månaderna. Två åklagarenheter har inte några åklagare.

⁸ 662 domare och 360 åklagare uppfyllde de rättsliga villkoren och var berättigade till pension i december 2008. Det exakta antalet verksamma domare med pensionsbeslut är inte känt men beräknas vara flera hundra.

⁹ Antalet utplaceringar (84 domare och 75 åklagare per den 16 december 2008) överstiger antalet tjänster i reservfonden med mer än 60 %.

¹⁰ Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna påpekade i två fall offentliggjorda 2008 att en kränkning skett av mänskliga rättigheter till följd av inkonsekventa domar av Högsta kassationsdomstolen vilket strider mot principen om rättssäkerhet. Se målen Beian mot Rumänien nr 30658/05 och Driha mot Rumänien nr 29556/02.

¹¹ Exempelvis har Högsta kassationsdomstolens motivering i ett mycket omskrivet överklagande i rättsligt intresse gällande restitution av egendom (beslut i juni 2008) ännu inte utfärdats.

Inspektionsenheten utförde generella inspektioner av all verksamhet i vissa rättsliga organ och tematiska inspektioner i olika domstolar och åklagarkontor. Den lämnade också ett orapporterat antal förslag till justitieministeriet om förändringar av lagstiftningen. Hittills har en del av dess disciplinära inspektioner¹² resulterat i att Högsta rättsrådet beslutat om disciplinära påföljder¹³.

4.2. Riktmärke 2: Planenligt inrättande av ett integritetsorgan med ansvar för att kontrollera tillgångar, oförenligheter och potentiella intressekonflikter samt för att utfärda bindande beslut på grundval av vilka avskräckande påföljder kan beslutas.

Nationella byrån för integritet har uppfyllt sina första personalmål sedan 60 inspektörer har rekryterats. Ytterligare investeringar i logistik, utrustning, programvara för målhantering samt personal behövs dock för Nationella byrån för integritet för att den ska uppnå sin fulla operativa kapacitet. I början av december hade Nationella byrån för integritet kontrollerat 1 500 ärenden och utdömt böter i 470 fall för underlåtenhet att iaktta tidsfristerna för inlämnandet av deklARATIONER om tillgångar och deklARATIONER rörande ekonomiska intressen. Samtidigt har Nationella byrån för integritet lämnat in ett ärende till domstol och 16 ärenden till åklagarkontor för uppföljning. Bland de personer som omfattas av undersökningarna ingår parlamentsledamöter, ministrar, borgmästare, domare och åklagare, universitetsprofessorer och polisbefäl.

Byrån lyckades tillbakavisa ett försök av en ledamot i dess tillsynsmyndighet, Nationella rådet för integritet, att påverka beslutsfattandet i ett enskilt ärende.

Nationella byrån för integritet måste kunna visa att den klarar av att utvidga sina undersökningar utan extern inblandning och under fullt samarbete från övriga statliga myndigheter. Det är för tidigt att se om undersökningarna verkligen kommer att följas upp av rättsväsendet.

4.3. Riktmärke 3: Fortsatt arbete utifrån redan gjorda framsteg, fortsatta professionella, opartiska undersökningar av påståenden om korruption på hög nivå.

Nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet visar fortsatt en stabil och positiv meritlista när det gäller att beivra korruption på hög nivå¹⁴.

¹² Mellan den 1 januari och den 19 december 2008 tog rättsinspektionsenheten upp 5 987 anmälningar om tjänstefel som begåtts av domare och kontrollerade 34 ärenden som inlets på initiativ av Högsta rättsrådet. Den sände följaktligen 311 anmälningar för eventuell disciplinär uppföljning till disciplinkommittén för domare inom Högsta rättsrådet och 128 anmälningar till disciplinkommittén för åklagare inom Högsta rättsrådet.

¹³ Dessa disciplinära påföljder ålades 18 tjänstemän (13 domare och 5 åklagare) och ledde till 3 avskedanden, 1 disciplinär förflyttning och 10 lönesänkningar samt 4 varningar.

¹⁴ Mellan början av maj och slutet av november 2008 överförde direktoratet 16 viktiga ärenden till domstol. Bland de svarande återfanns 4 parlamentsledamöter, en tidigare jordbruksminister, chefer för statliga företag, polisbefäl och prefekter. Mellan den 30 november 2008 och den 21 januari 2009 väckte direktoratet exempelvis åtal mot en tidigare vice premiärminister, en tidigare arbetsminister, tre parlamentsledamöter och en tidigare premiärminister.

Parlamentet måste förbättra sin hantering av korruptionsfall på hög nivå och tillåta de rättsliga myndigheterna att undersöka alla tillbörliga fall. Även om undersökningarna sedan juli 2008 fått fortsätta i två fall, avvisades de i två andra fall och sköts upp i tre ytterligare fall.

Fortfarande kommer rapporter om fall av utdragna rättegångar, milda domar och inkonsekvent rättspraxis i korruptionsmål på hög nivå.

Stabiliteten i det rumänska antikorrupsionsramverket ställdes inför flera allvarliga utmaningar under fjolårets andra hälft. Parlamentets initiativ att ändra utnämningsförfarandet av högre åklagare förefaller öppet utmana effektiviteten i systemet¹⁵.

4.4. Riktmärke 4: Vidtagande av åtgärder för att förebygga och bekämpa korruption, i synnerhet inom lokal förvaltning.

Riksåklagaren har antagit en rad åtgärder för att effektivisera lokala åklagarkontor i korruptionsfall. Bland åtgärderna märks en analys av relevanta åtal mellan 2007 och 2008, en handbok för bästa praxis tillämplig på korruptionsundersökningar och lokala strategier för korruptionsbekämpningen som utformats av alla 41 regionala åklagarkontor.

Flera initiativ från civilsamhället har rapporterats, t.ex. integritetskontroller av kandidater i nationella val, regionala aktionsgrupper mot korruption, rekommendationer till integritets-tester inom hälsosektorn samt övervakning av offentliga universitet för administrativ och akademisk redlighet, goda styrelseformer och sund ekonomisk förvaltning. Dessutom utfördes flera statliga projekt för att motverka korruption.

Generaldirektoratet för antikorrupcion inom förvaltnings- och inrikesministeriet rapporterade att omkring 14 % fler korruptionsutredningar gjorts inom ministeriet under årets första elva månader i jämförelse med hela 2007.

Arbetet med att nå framsteg inom ramen för den nationella korruptionsbekämpningstrategin som antogs förra sommaren måste påskyndas. En utvidgning av befogenheterna för Generaldirektoratet för antikorrupcion till att undersöka korruptionsfall i lokal offentlig förvaltning verkar framkalla tvister inom regeringen och har kritiserats av delar av rättsväsendet och civilsamhället.

Ett call-centre har inrättats inom regeringen i överensstämmelse med nationella korruptionsbekämpningstrategin 2008–2010. Några ytterligare planer har ännu inte rapporterats om att inrätta ett allmänt jourtelefonnummer för tips om korruptionsbrott, som kan garantera oberoende och opartisk uppföljning av tipsen.

¹⁵ Detta rättsinitiativ förklarades författningsvidrigt av procedurskäl av författningsdomstolen.