

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 22.7.2009
KOM(2009) 401 slutlig

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN
TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

om Rumäniens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen

{SEK(2009) 1073}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om Rumäniens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen

1. INLEDNING – BAKGRUND OCH METOD

1.1. Syfte

När Rumänien anslöt sig till Europeiska unionen i januari 2007 inrättades en samarbets- och kontrollmekanism¹ för att hjälpa den nya medlemsstaten att klara av de konstaterade behoven av en långtgående reform av rättsväsendet och kampen mot korruption. Beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen var ett självständigt beslut från kommissionen med anslutningsfördraget som grund. Mekanismen gör att kommissionen i nära samarbete med de rumänska myndigheterna kan övervaka och utvärdera framsteg samt ge teknisk rådgivning och ekonomiskt stöd. Den gör också att övriga medlemsstater kan följa och stödja utvecklingen i Rumänien på de aktuella områdena och bidra med både sakkunskap och ekonomiskt stöd. I kommissionens interimis- och årsrapporter inom ramen för mekanismen bedöms framsteg och konstateras kvarvarande brister i syfte att hjälpa Rumänien med prioriteringen av de åtgärder som måste vidtas för att fullt ut nå de riktmärken som fastställdes vid anslutningen.

Denna rapport innehåller kommissionens bedömning av de framsteg som gjorts mot att uppnå riktmärkena sedan den förra fullständiga rapporten (23 juli 2008). Rapporten innehåller även rekommendationer till Rumänien med denna bedömning som grund. I det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar återfinns kommissionens detaljerade bedömning av framstegen för varje enskilt riktmärke. Rapporten bygger på fortlöpande uppgifter från de rumänska myndigheterna, framför allt svar på kommissionens detaljerade frågeformulär för varje riktmärke. Kommissionen har i sitt arbete fått hjälp av experter på hög nivå från medlemsstaterna och har också grundat sin bedömning på dokumentation och uppgifter från många andra källor.

1.2. Riktmärkesmetoden

Kommissionen anser att alla riktmärken hör nära samman med varandra. I dialogen med Rumänien har det framkommit omfattande belegg för att framsteg i förhållande till ett riktmärke bidrar till framsteg även i förhållande till ett annat riktmärke. Tanken med samarbets- och kontrollmekanismen är inte att upprätta någon slags checklista utan att utarbeta ett oberoende och stabilt rättsväsen i stånd att upptäcka och utdöma påföljder för intressekonflikter samt att effektivt bekämpa korruption. Kommissionen har därför inte för avsikt att avskaffa riktmärkena ett efter ett utan att

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 (EUT L 354, 14.12.2006, s. 56).

arbeta tillsammans med Rumänien till dess att samarbets- och kontrollmekanismen helt och hållet kan avvecklas.

2. LÄGET FÖR REFORMPROCESSEN I RUMÄNIEN

Resultat

Liksom tidigare år återfinns kommissionens ingående bedömning av de framsteg som gjorts för att uppnå riktmärkena enligt samarbets- och kontrollmekanismen i de uppdaterade uppgifter som bifogas rapporten.

Huvudrapporten innehåller en sammanfattning av kommissionens viktigaste slutsatser liksom rekommendationer på åtgärder som Rumänien borde vidta.

Den rumänska regeringen, som får stöd av en allians inom åklagarmyndigheten och domstolsväsendet, reagerade effektivt på de farhågor som kom till uttryck i kommissionens interimrapport av den 12 februari 2009. En rad praktiska och lagstiftningsmässiga åtgärder har vidtagits och reformprocessen har kommit igång igen. Förändringarna har dock ännu inte lett till påtagliga resultat för folket i landet. Dessutom har reformansträngningarna hittills inte fått uppbackning genom ett otvetydigt engagemang över partigränserna. I synnerhet parlamentet borde fatta konsekventa beslut som stöd för regeringens ansträngningar för att reformera rättsväsendet och utrota korruption.

Den nya lagarna för civil- och straffrätt

Den rumänska regeringen har gjort ett tydligt officiellt åtagande att anta en ny civillag och en ny strafflag som svar på kommissionens rekommendationer i tidigare rapporter. Antagandet av dessa båda lagar i juni 2009 är ett tydligt uttryck för den politiska viljan och utgör ett viktigt steg framåt för att garantera ett effektivare rättssystem. Lagarna kan emellertid inte träda i kraft förrän motsvarande civilprocesslag och straffprocesslag (som regeringen lade fram för parlamentet samtidigt med de andra lagarna) har debatterats och godkänts enligt det normala förfarandet i parlamentet. Alla fyra lagar väntas träda ikraft tidigast 2011.

Det kommer att behövas genomförandelagstiftning för tillämpningen av lagarna. Det är viktigt att genomförandelagstiftningen liksom antagningsförfarandet för processlagarna inte leder till ett återinförande av bestämmelser som tidigare ifrågasatts eller nya bestämmelser som skulle undergräva verkan av viktiga utredningar av korruption på hög nivå och efterföljande domstolsförfaranden.

Hur det går för lag 78/2000 får utgöra en illustration av denna risk. Den lagen är den nuvarande rättsliga ramen för utredningar av korruption på hög nivå och grunden för arbetet vid det nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet. Under tiden fram till det slutliga antagandet är det viktigt att denna oerhört betydelsefulla rättsliga ram upprätthålls utan begränsningar.

Enligt den nya strafflagen kommer de högsta straffen för egendomsrelaterade brott, särskilt korruption och därmed sammanhängande överträdelse, att sänkas. Tanken bakom detta var att göra den rättsliga ramen mer enhetlig även om det vid första

anblicken förefaller gå stick i stäv med det arbete som läggs ner för att bekämpa korruption.

En arbetsgrupp som arbetar med individualisering av påföljder för korruptionsbrott har rapporterat skillnader i rättsliga avgöranden. Arbetsgruppen har lagt fram konkreta rekommendationer om uppföljning. Dessa bör vidarebefordras till Högsta kassationsdomstolen som samtyckt till att utarbeta riktlinjer för påföljder för korruptionsbrott. Detta skulle vara ett stort steg framåt för att skapa en enhetligare rättspraxis.

Reform av rättsväsendet

En ny strategi för personalfrågor inom rättsväsendet har antagits men situationen är fortfarande problematisk för Rumänien vad gäller tillgången till budgetmedel, kvalificerad personal och stödjande infrastruktur. Trots dessa svårigheter har vissa åtgärder vidtagits när det gäller personalsituationen vid lokala domstolar och åklagarmyndigheter, även om det krävs ytterligare förbättringar. Högsta rättsrådet har ökat sina inspektioner för att förbättra kvaliteten i rättskipningen, framför allt genom att säkerställa enhetlig tillämpning och konsekvens i hela domstolssystemet. Utnämningförfaranden och nya uttagningsprov har införts i överensstämmelse med de fastställda målen för objektivitet och tillgång till högkvalificerad personal. Trots detta måste Högsta rättsrådet öka sina ansträngningar för att säkerställa en effektiv och flexibel personalpolitik. Effekterna av den nya strategin kan ännu inte bedömas fullt ut men man kan redan konstatera ökad medvetenhet och förbättringar när det gäller att föregripa problem.

Personalproblemen har förvärrats genom Högsta rättsrådets nyligen fattade beslut om att ändra reglerna för utstationering. I praktiken förhindrar reglerna den institution som utstationerat domare eller åklagare att avbryta utstationeringen även om den drabbas av svår personalbrist. De begränsade möjligheterna för allmänna åklagarmyndigheten att agera när det gäller befordringar, disciplinåtgärder eller överföring av personal gör omstruktureringen av åklagarmyndigheten särskilt svår. För en genomgripande omorganisering av åklagarmyndigheten krävs ökat samarbete från Högsta rättsrådet.

Likriktning av rättspraxis

Allmänna åklagaren har aktivt gjort överklaganden till Högsta kassationsdomstolen och ifrågasatt motstridig rättspraxis vilket bidragit till en mer enhetlig rättspraxis. Antalet överklaganden i rättstillämpningens intresse var som högst 2007 och nedgången 2008 kan tyda på att man nått viss framgång med likriktningen av rättspraxis.

Högsta kassationsdomstolen meddelade många beslut i överklaganden som rörde enhetlig tolkning och tillämpning av lagen i hela domstolssystemet. Det tungrodda och diskutabla förfarandet med att två tredjedelar av de 120 domarna måste vara delaktiga i besluten och enas om domskälen (efter att ha fattat beslutet) orsakar förseningar och leder ibland till otydliga motiveringar. Man har gjort ytterligare ansträngningar för att likrikta rättspraxisen, t.ex. genom att systematiskt offentliggöra rättspraxis och organisera möten med domare i lägre domstolar. Utfärdandet av

riktlinjer för påföljder för korruptionsbrott, som Högsta kassationsdomstolen lovat till hösten, blir ett viktigt steg i detta sammanhang.

Det är viktigt att den verkställande makten enas med den lagstiftande makten om en ändring av lagen om författningsdomstolens funktion så att mål inte längre skjuts upp då den svarande åberopar invändningar om författningsvidrighet. På samma sätt måste överdrivet bruk av förfaranden som inbegriper invändningar om rättstridighet, vilket också leder till att ett mål skjuts upp, stävjas genom lagstiftning. Dessa invändningar orsakar oacceptabla förseningar. De bör antingen tas upp i de kommande diskussionerna om processlagarna eller mer omgående genom en ändring av relevanta genomförandebestämmelser.

Utnämningen av en ny ordförande för Högsta kassationsdomstolen i höst blir ett tillfälle att visa viljan att reformera, modernisera och öka öppenheten och insynen i rättsväsendet.

Kampen mot korruption på hög nivå

Det rumänska parlamentets förfarande för att begära att en utredning av en f.d. minister inleds verkar varken enhetligt eller snabbt. Sedan den förra rapporten har parlamentet godkänt inledande av utredningar i fyra fall men vägrat att godkänna två andra fall. I det ena av de två sistnämnda fallen gav parlamentet upp och brottsutredningen kunde inledas men i det andra fallet ansåg parlamentet utredningen oacceptabel. Det är viktigt att parlamentet visar sitt fulla engagemang för att fortsätta kampen mot korruption på hög nivå.

Omvalet av chefen för det nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet i februari i år utgjorde ett viktigt steg för att säkerställa stabilitet och kontinuitet för de myndigheter som har hand om korruptionsbekämpningen. Det är avgörande för Rumänien att det finns en specialiserad och effektiv ram för korruptionsbekämpning även i fortsättningen.

Korruptionsbekämpningsdirektoratet har fortsatt att visa goda resultat när det gäller opartiska utredningar av korruption på hög nivå.

Nationella integritetsbyrån

Nationella integritetsbyrån har börjat sin verksamhet och har uppnått goda resultat i uppföljningen av deklARATIONER av tillgångar som gjorts av regeringsmedlemmar, domare, tjänstemän med ansvar för ledning och kontroll samt alla statsanställda. Resultaten kommer att ytterligare förbättras när det integrerade IT-system som planeras är färdigt. Byråns systematiska uppföljning av alla uteblivna deklARATIONER av tillgångar med tilldömmande av straffavgifter och eventuella domstolsförhandlingar har viss preventiv effekt. Dessa utredningar som byrån gör på eget initiativ förtjänar att berömmas. Den faktiska effekten av byråns arbete kan emellertid inte bedömas förrän avgörandena kommer i de första målen om omotiverad förmögenhet, oförenliga intressen eller intressekonflikter som fortfarande är under behandling i relevanta rättsliga eller disciplinära organ. Slutligen bör nationella integritetsbyrån och nationella integritetsrådet, som garanterar och kontrollerar byrån, utveckla stabila arbetsrelationer grundade på ömsesidigt förtroende.

Bekämpning av korruption på lokal nivå

På order av allmänna åklagaren har de olika regionala åklagarmyndigheterna antagit strategier för att bekämpa korruptionen på lokal nivå. Detta lovvärda initiativ kompletteras av regelbundet utbyte av bästa praxis och prioritering av sårbara sektorer. Initiativet har ökat medvetenheten vid de regionala åklagarmyndigheterna om korruption på låg nivå, som verkar utbredd inom vissa verksamhetsområden (t.ex. utbildning, sjukvård). Det antal mål som tas upp av de regionala åklagarmyndigheterna är acceptabelt men förmodligen är antalet mål som baseras på utredningar som gjorts på eget initiativ ännu inte tillräckligt många. Bristen på initiativ för att avslöja korruption märks också vid lokala kontrollmyndigheter för sjukvårds- eller utbildningsavdelningar och tullmyndigheter, liksom vid andra interna kontrollorgan vid offentliga institutioner.

Rent allmänt bör det läggas större tonvikt vid förebyggande initiativ som t.ex. informationskampanjer riktade till allmänheten och alla nivåer inom förvaltningen, öppenhet och insyn vid administrativa förfaranden, stärkt rätt till tillgång till offentliga handlingar osv. Inom vissa verksamhetsområden där det finns belägg för korruption på låg nivå (offentlig upphandling, bidrag och tillstånd, utbildning, sjukvård osv.) kan strukturerat förebyggande arbete på lång sikt ge bättre resultat än brottsbekämpning i varje enskilt fall. Båda metoderna behövs naturligtvis, eftersom utredning av enskilda fall visar att missbruk inte tolereras och att det förr eller senare uppdagas.

3. SKYDDSKLAUSULER

Mot bakgrund av ovanstående uppkommer frågan huruvida skyddsklausulerna bör utlösas. I de offentliga diskussionerna om samarbets- och kontrollmekanismen råder det ofta förvirring om mekanismens sannolika varaktighet och de tidsbegränsade skyddsklausulerna enligt anslutningsfördraget. Det finns inte någon automatisk koppling mellan samarbets- och kontrollmekanismen och skyddsklausulerna i anslutningsfördraget för Rumänien. Skyddsklausuler är ett stående inslag i anslutningsfördrag. De infördes för att säkerställa att den inre marknaden och området med frihet, säkerhet och rättvisa skulle fungera. De kan utlösas fram till och med utgången av 2009 och medger att ett tillfälligt upphävande av tillämpningen av relevant gemenskapslagstiftning om detta är nödvändigt. Kommissionen anser, på grundval av ovanstående, att villkoren för att återropa skyddsklausulerna inte är uppfyllda.

Samarbets- och kontrollmekanismen är nu inne på sitt tredje år. Den infördes inte på någon viss bestämd tid eftersom den inte tas bort förrän alla riktmärken uppnåtts. Det är klart att det är en uppgift på lång sikt att uppfylla målen för riktmärkena. Att t.ex. tackla de bakomliggande orsakerna till korruption kommer att ta tid. De djupgående förändringar som behövs måste komma inifrån det rumänska samhället. Samarbets- och kontrollmekanismen är ett stöd i denna strävan. Den är inte ett mål i sig och kan inte ersätta det engagemang från de rumänska myndigheterna som är en förutsättning för att anpassa rättsväsendet och rättspraxis till allmän EU-standard.

4. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Rumänien har sedan kommissionens rapport från 2008 tagit viktiga steg för att ge nytt liv åt reformprocessen; den har kommit igång igen vilket har lett till en rad

positiva framsteg. Rumänien kämpar emellertid fortfarande för råda bot på det faktum att strafflagen och civillagen aldrig reviderades fullt ut. Detta har inneburit en rad lagändringar och ett stort antal provisoriska förordningar. Under sådana förutsättningar är det inte förvånande att rättspraxis i det rumänska domstolsväsendet är motsägelsefull, vilket leder till orimliga förseningar som man försöker åtgärda med ett lappverk av provisoriska förordningar, genomförandebestämmelser och praxis. Den komplexitet som blir följden är resultatet av en politisering och det finns ännu inte något brett politiskt samförstånd bakom reformerna eller något entydigt engagemang över partigränserna för att skapa verkliga framsteg i det rumänska folkets intresse. Det finns risk för att ett allt mer omfattande nät av lagar, genomförandebestämmelser och praxis – resultatet av ständiga interna strider i de politiska partierna – kan leda till att alla berörda tappar fokus på det som är huvudmålet, dvs. att upprätta ett oberoende och stabilt rättsväsen i stånd att upptäcka och utdöma påföljder för intressekonflikter och att effektivt bekämpa korruption.

Mot denna bakgrund ter sig de positiva resultaten av det konkreta reformarbetet på teknisk nivå fortfarande fragmentariska, reformerna har ännu inte riktigt slagit rot och det finns fortfarande brister.

Kommissionen uppmanar därför Rumänien att vidta åtgärder på följande områden:

De nya lagarna

- Göra en grundlig bedömning av vilken effekt de fyra lagarna skulle få på rättsväsendets funktion och organisationen av domstolar och åklagarmyndigheter samt beräkna den budget som behövs för att genomföra dem.
- Genomföra ett offentligt samråd om civilprocesslagen och straffprocesslagen och anta dem snarast möjligt.
- Underlätta ett snabbt ikraftträdande för de fyra lagarna genom att anta genomförandelagstiftning som gör den rättsliga ramen enhetlig.

Reformen av rättsväsendet

- Tillämpa en flexibel, prioritetsstyrd strategi för personalpolitiken; på kort sikt genom akuta åtgärder, t.ex. genom att överföra lediga tjänster dit behovet är störst (även mellan olika instanser), överföra administrativa uppgifter till tillfällig personal samt införa domstolsadministratörer. På medellång och lång sikt genom att ta fram en personalplan som specialanpassats till behoven inom rättsväsendet genom simulationer och prognoser för utnämningar, personalöverföringar, utstationeringar och pensioneringar.
- Öka öppenheten och ansvarsskyldigheten vid Högsta rättsrådet, bland annat genom att låta rättsrådet ta ansvar för att en mer proaktiv strategi tillämpas för nyanställningar, befordringar, disciplinåtgärder, överföring och utstationering av personal och genom att offentliggöra rättsrådets motiverade beslut i ett tydligt och tillgängligt format.

Likriktning av rättspraxis

- På lämpligt sätt följa upp rekommendationerna från den arbetsgrupp som arbetar med individualisering av påföljder för korruptionsbrott.
- Stärka Högsta kassationsdomstolens roll för att likrikta rättspraxis, bland annat genom att strama upp förfarandet för överklaganden så att tolkningen och tillämpningen av lagen blir mer enhetlig och utarbeta riktlinjer för påföljder för korruptionsbrott.

Kampen mot korruption på hög nivå

- Se till att det förfarande som möjliggör brottsutredningar av parlamentsledamöter som är eller har varit medlemmar i regeringen tillämpas enhetligt och snabbt av det rumänska parlamentet.
- Övervaka effektiviteten i rättsväsendet vid rättegångar i mål om korruption på hög nivå.
- Se till att den rättsliga ramen för kampen mot korruption på hög nivå är stabil även i samband med de nya lagarna.
- Anta en lag som gör att rättegångar inte längre kan skjutas upp då invändningar om författningsvidrighet åberopas.

Nationella integritetsbyråns verksamhet

- Bygga vidare på resultaten från kontroller av tillgångar, oförenliga intressen eller intressekonflikter.
- Säkerställa att rättsliga eller disciplinära organ i tid följer upp mål som Nationella integritetsbyrån hänskjutit och som rör omotiverad förmögenhet, oförenliga intressen eller intressekonflikter.

Kampen mot korruption på lokal nivå

- Förbättra samordningen av den nationella antikorrupsionsstrategin så att sårbara punkter och riskområden lättare identifieras och prioriterade strategier för att begränsa korruption kan utarbetas på alla nivåer.
- Fortsätta genomförandet av lokala strategier som utarbetats av åklagarmyndigheten och anpassats till lokala behov och öka deras effektivitet.
- Skärpa förebyggande åtgärder mot korruption inom sårbara sektorer i samarbete med lokala och centrala organ.

Kommissionen uppmanar Rumänien att gå vidare med reformprocessen och att genomföra kommissionens rekommendationer. Kommissionen kommer utifrån dessa att stödja och övervaka framstegen nästa år. Påtryckningarna för att uppnå resultat måste fortsätta och kommissionen uppmanar också de andra medlemsstaterna att fortsätta att bistå Rumänien och hjälpa landet att göra framsteg. Kommissionen kommer för sin del att fortsätta att stödja Rumäniens ansträngningar genom politisk och teknisk dialog och, vid behov, genom att tillhandahålla lämplig sakkunskap.

Framtidsutsikter

Rapporten visar att regeringen har lagt fram viktiga reformförslag och att de positiva resultaten inom åklagarväsendet nu börjar kompletteras av åtgärder från rättsväsendet. Reformprocessen i Rumänien har nu åter kommit igång och bygger vidare på de resultat som redan nämndes i kommissionens rapport från juli 2008. En förutsättning för att Rumänien ska kunna fortsätta sina framsteg är emellertid att reformprocessen inom rättsväsendet inte politiseras. Samförstånd måste uppnås mellan alla berörda parter för att möjliggöra för rättsväsendet att verka oberoende så att opartiska undersökningar av korruption leder till snabba och effektiva beslut. Kommissionen anser att samarbets- och kontrollmekanismen fungerar som ett stödverktyg som måste finnas kvar tills reformerna har slutförts. Kommissionen kommer att göra en ny bedömning av framstegen sommaren 2010.