



EUROPEISKA  
KOMMISSIONEN

Bryssel den 30.1.2013  
COM(2013) 47 final

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN**

**TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

**om Rumäniens framsteg inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen**

I juli 2012 rapporterade kommissionen om Rumäniens framsteg sedan 2007 inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen.<sup>1</sup> I rapporten undersöktes om de genomförda reformerna var hållbara och irreversibla. Rapporten offentliggjordes samtidigt som viktiga frågor ställdes om rättsstatsprincipen och rättsväsendets oberoende i Rumänien, och innehöll därför specifika rekommendationer om hur respekten för dessa grundläggande principer skulle kunna återställas. Det beslutades också att en rapport skulle lämnas sex månader senare med inriktning på kommissionens rekommendationer på detta område.

Under de senaste sex månaderna har situationen i Rumänien dominerats av förberedelserna inför det nyligen hållna valet. Kommissionen anser att utnämningen av den nya regeringen efter valet ger en ny möjlighet att säkra respekten för rättsstatsprincipen och rättsväsendets oberoende, samt att trygga stabiliteten. Lojalt samarbete mellan institutionerna och en stabil maktindelning är viktiga hörnstenar i arbetet med att reformera rättsväsendet och bekämpa korruptionen.

I denna rapport bedöms genomförandet av de specifika rekommendationer som kommissionen utfärdat när det gäller respekten för rättsstatsprincipen och rättsväsendets oberoende. Rapporten innehåller också en redogörelse för samarbets- och kontrollmekanismens riktmärken när det gäller de övriga aspekterna av reform av rättsväsendet och korruptionsbekämpning.

## **1. Respekt för rättsstatsprincipen och rättsväsendets oberoende**

Kommissionen utfärdade tio särskilda rekommendationer för att bidra till att lösa tvisterna om rättsstatsprincipen och rättsväsendets oberoende. Rumäniens regering bekräftade för kommissionen att den skulle genomföra rekommendationerna.<sup>2</sup> Kommissionen har nära övervakat framstegen när det gäller dessa punkter mot bakgrund av riktmärkena i beslutet om samarbets- och kontrollmekanismen.

Av bedömningen framgår att Rumänien genomfört flera av kommissionens rekommendationer som syftar till att återupprätta rättsstatsprincipen och rättsväsendets oberoende, dock inte alla. Visserligen har konstitutionen och författningsdomstolens roll och avgöranden respekterats, men åtaganden avseende rättsväsendets oberoende och uppföljningen av domar i integritetsfrågor har inte fullgjorts. Samtidigt har en ny ledning för den allmänna åklagarmyndigheten och nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet ännu inte utsetts.

### *Den konstitutionella ordningen i Rumänien*

En av de största farhågor som kommissionen gav uttryck för i juli rörde den konstitutionella ordningens stabilitet.

---

<sup>1</sup> COM(2012)410 final. Analysen och rekommendationerna fick stöd av de slutsatser som rådet (allmänna frågor) antog i september.

<sup>2</sup> Skrivelser av den 16 och 17 juli 2012.

Författningsdomstolen har här en särskilt viktig roll. Dess befogenheter att kontrollera författningsenligheten hos parlamentets beslut har i praktiken återinförts och undantagsförordning 38 tillämpas i själva verket inte.<sup>3</sup> Genom upphävandet av undantagsförordning 41 återställdes respekten för domstolens avgöranden om beslutförhet för en folkomröstning. Det faktum att författningsdomstolens slutliga avgörande om folkomröstningen den 29 juli<sup>4</sup> respekterades var en viktig signal om att de konstitutionella normerna inte längre ifrågasätts.

En annan anledning till oro har varit tillgripandet av undantagsförordningar. Denna oro delas av Europarådets Venedigkommission.<sup>5</sup> Att denna befogenhet användes i början av juli hade stor betydelse för farhågorna om att de konstitutionella normerna kringgicks. Den rumänska regeringen har förbundit sig att uteslutande använda undantagsförordningar i de situationer som anges i konstitutionen, och endast i nödsituationer. Under de senaste månaderna har färre farhågor uttryckts i detta hänseende och ett nyvalt parlament med en tydlig majoritet bör bidra till att befästa de ordinarie lagstiftningsförfarandena som det rätta sättet av lagstifta.

Kommissionen konstaterar att alla rättsakter, inklusive författningsdomstolens avgöranden, tycks ha offentliggjorts på ett korrekt sätt i den officiella tidningen.

Parlamentet utsåg en ny ombudsman i januari 2013. Den nya ombudsmannen fick fullt stöd från regeringskoalitionen men inte från oppositionen, vilket gör det särskilt viktigt att han i sina åtgärder visar att han kan stå över partipolitiken. Ombudsmannen spelar en viktig roll genom att säkra systemets kontrollmekanismer, och särskilt när det gäller att kontrollera den verkställande maktens befogenheter att lagstifta genom undantagsförordningar.

Sammanfattningsvis har konstitutionens och författningsdomstolens plats återupprättats i enlighet med kommissionens rekommendationer. Det är dock avgörande att presidenten, den nya regeringen och det nya parlamentet ser till att den konstitutionella ordningen är stabil, och alla politiska partier bör arbeta för att minska polariseringen i det politiska systemet.

Under förberedelserna inför valet fördes också en diskussion om en möjlig förändring av konstitutionen. Vad som är viktigt är att den konstitutionella reformprocessen genomförs med fullständig respekt för de grundläggande värderingarna, t.ex. rättsstatsprincipen och maktodelningsprincipen. Detta innebär en fortsatt respekt för författningsdomstolen i dess roll som garant för konstitutionens företräde, samt för de rättsliga institutionernas, däribland

---

<sup>3</sup> Undantagsförordning 38/2012 har ännu inte formellt upphävts. Enligt författningsdomstolens beslut nr 727 av den 9 juli 2012 och nr 738 av den 19 september 2012 stred dock undantagsförordningen mot konstitutionen. Man bör formellt upphäva undantagsförordning 38 för att rätta sig efter författningsdomstolens avgörande.

<sup>4</sup> Författningsdomstolens avgörande nr 6 av den 21 augusti 2012. Följde på senatens godkännande den 19 september 2012 av lagen om ändring av regeringens undantagsförordning nr 41 rörande ändring av lag nr 3/2000 om genomförandet av folkomröstningen.

<sup>5</sup> Venedigkommissionen ansåg att problemet med regeringens överdrivna användning av undantagsförordningar borde åtgärdas: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)026-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)026-e.aspx).

åklagarväsendets, oberoende och stabilitet. Det är också viktigt att debatten om möjliga reformer förs tillräckligt länge och är tillräckligt öppen för att garantera att största möjliga samförstånd uppnås genom ett lämpligt konstitutionellt förfarande. Mot denna bakgrund är det också väsentligt att försäkra de rättsliga institutionerna att deras oberoende är tryggt, och att undvika spekulationer som leder till instabilitet.

### *Rättsväsendets oberoende*

Ett av de främsta orosmomenten under sommaren var de klara beläggen för påtryckningar på de rättsliga institutionerna och bristen på respekt för rättsväsendets oberoende. Detta är fortfarande en stor källa till oro. Kommissionen har mottagit ett flertal rapporter om hotelser eller trakasserier mot individer som arbetar i centrala rättsliga och korruptionsbekämpande institutioner, inklusive personliga hot mot domare och deras familjer, samt mediakampanjer som i praktiken inneburit trakasserier.<sup>6</sup>

Tyvärr har kommissionens rekommendationer inte genomförts fullt ut. De politiskt motiverade attackerna mot rättsväsendet har inte upphört. En avgörande fråga är respekten för rättsliga avgöranden: detta kräver att hela den politiska klassen når ett samförstånd om att avstå från att misskreditera rättsliga avgöranden och från att undergräva domarnas trovärdighet eller utsätta dem för påtryckningar.

Kommissionen vill också uppmärksamma medias roll. Det finns flera exempel på att media har utövat påtryckningar på rättsväsendet, och i synnerhet råder tvivel om det nationella audiovisuella rådets förmåga att bedriva effektiv tillsyn. Situationen tyder på att de befintliga reglerna behöver ses över för att garantera att tryckfriheten åtföljs av ett tillfredsställande skydd av institutionerna och individernas grundläggande rättigheter, samt för att tillhandahålla en effektiv rättslig prövning.

Ett specifikt problem rörde kommissionens farhågor om att tidigare rättsliga avgöranden skulle kunna rivas upp genom benådanden under de särskilda omständigheter som interimspresidentskapet förra sommaren innebar. Interimspresidenten respekterade helt rekommendationen i detta hänseende.

En sista aspekt av rättsväsendets oberoende är den verkställande och lagstiftande maktens åtagande att säkra kvaliteten på utnämningarna till nyckelposter inom de rättsliga institutionerna. Kommissionen anser att Rumäniens resultat i kampen mot korruption på hög nivå varit ett av de viktigaste framstegen inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen. Lagföringen måste vara fortsatt effektiv och opartisk även under den framtida ledningen. Kommissionen anser därför att det är väsentligt att den allmänna åklagarmyndigheten och

---

<sup>6</sup> T.ex. de anklagelser om påtryckningar och hotelser mot domare i författningsdomstolen som kommissionen har fått kännedom om. Skrivelse från ordförande Barroso till den rumänske premiärministern Victor Ponta av den 10 augusti 2012: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-621\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-621_en.htm).

nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet får en ny ledning som kan visa det oberoende samt den integritet och professionalism som krävs för att åtnjuta allmänhetens förtroende och fortsätta att åstadkomma konkreta resultat.

I rapporten diskuterades utnämningen av en ny allmän åklagare och chefsåklagare för nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet, både behovet av en öppen och överskådlig process och nödvändigheten av att välja sökande med expertkunskap, integritet och goda resultat när det gäller korruptionsbekämpning. Processen genomfördes först på ett förhastat sätt som inte ingav domarna förtroende. Justitieministern förlängde därefter tidsfristen och införde ett antal förbättringar av förfarandet<sup>7</sup>. Antalet sökande var dock begränsat. Ingen av de två sökande som valdes ut efter processen fick positiva omdömen av Högsta rättsrådet och de förkastades slutligen av presidenten. Kommissionen anser att ett tillräckligt antal högkvalitativa sökande i en öppen och överskådlig process samt, i möjligaste mån, med stöd från Högsta rättsrådet är väsentliga inslag för att man ska kunna få en ledning som åtnjuter allmänhetens förtroende.

### *Integritet*

Personer i maktposition måste uppfylla högt ställda krav på integritet. Om de rättsliga myndigheterna konstaterar att integritetskraven inte är uppfyllda innebär dessutom en bristande efterlevnad av deras avgöranden en brist på respekt för rättsstatsprincipen. I sin rapport från juli uttryckte kommissionen farhågor om att både regeringen och parlamentet inte till fullo respekterade denna princip.

I november fick rapporter<sup>8</sup> från nationella integritetsbyrån som riktar anklagelser mot ministrar och högre tjänstemän inte till resultat att dessa avgick.<sup>9</sup> Den nya regeringen upprepade sina mål att bekämpa korruption, men det är bekräftat att två av de nya ministrarna varit inblandade i korruption. Dessa fall är nu under utredning. I sina rekommendationer från juli uttryckte kommissionen sina förväntningar att ministrarna föregår med gott exempel i integritetsfrågor: man bör kunna förvänta sig samma sak i fråga om korruptionsanklagelser. Det är avgörande för en regerings trovärdighet att de som innehar ministerposter åtnjuter allmänhetens förtroende, t.ex. genom att avgå om nationella integritetsbyrån offentliggör en rapport där de anklagas för integritetsbrott. De konstitutionella kraven, t.ex. att åtal ska leda till avstängning från ministerämbetet efter åtal, måste tillämpas fullt ut.

---

<sup>7</sup> Vissa av förändringarna genomfördes efter diskussioner med både Europeiska kommissionen och Högsta rättsrådet.

<sup>8</sup> Rapporter från nationella integritetsbyrån har direkt effekt om de inte överklagas till domstol inom femton dagar. Det bör också noteras att endast omkring 5 % av rapporterna från byrån med framgång överklagats till domstol.

<sup>9</sup> Ingen av dessa fyra individer ingår i den nya regeringen.

På samma sätt skulle parlamentets trovärdighet gynnas av tydligare förfaranden när det gäller hanteringen av fall där parlamentsledamöter är föremål för avgöranden i integritetsfrågor eller anklagas för korruption. Man bör kunna anta att den allmänna åklagarmyndigheten, inom ramen för de etablerade konstitutionella bestämmelserna, kan utföra sitt arbete på samma sätt som när det gäller andra medborgare. Klarhet och automatik är de bästa sätten att stilla tidigare farhågor om en viss subjektivitet i parlamentets förfaranden inom detta område.

I januari 2013 antog parlamentet ändringar av föreskrifterna för parlamentsledamöterna, varvid förfarandet för att häva immuniteten vid husrannsakan, häktning eller internering av parlamentsledamöter ändrades. Ytterligare åtgärder planeras, bl.a. en uppförandekodex. De ytterligare åtgärderna måste inbegripa en tidsfrist för varje etapp i förfarandet och att parlamentet ger en fullständig motivering om det vägrar att häva immuniteten. Det är också viktigt att klargöra att nationella integritetsbyrån förblir den enda myndighet som har till uppgift att kontrollera eventuella oegentligheter hos valda och utnämnda tjänstemän.

När det gäller parlamentets metoder var det mer omfattande ifrågasättande av rättsliga avgöranden som gjordes i ett fall ett stort orosmoment: Högsta rådet var tvunget att överklaga till författningsdomstolen för att se till att parlamentet faktiskt genomförde ett avgörande av Högsta kassationsdomstolen i sista instans.<sup>10</sup> Förhoppningen är att de nya förfarandena kommer att förhindra att sådana problem upprepas.

### *Rekommendationer*

Kommissionen välkomnar de positiva åtgärder som vidtagits sedan juli, men anser att mycket återstår att göra för att helt genomföra dess rekommendationer. I och med att den nya regeringen och det nyvalda parlamentet inleder sin verksamhet ges ett utmärkt tillfälle att befästa dessa åtgärder och ta itu med de kvarstående frågorna. De principer som ligger till grund för kommissionens rekommendationer när det gäller att skydda rättsstatsprincipen och rättsväsendets förmåga att fatta beslut utan inblandning kommer att fortsätta vara centrala för kommissionens inställning även i framtiden.

Det kommer att vara viktigt att fortsätta att respektera författningsdomstolens ansvar och beslut, och att se till att alla konstitutionella krav uppfylls för att garantera att den pluralistiska rumänska demokratin fungerar och för att minska dess polarisering. Det kommer också att vara viktigt att se till att den konstitutionella reformprocessen genomförs med fullständig respekt för rättsstatsprincipen, maktodelningsprincipen och principen om rättsväsendets oberoende och stabilitet, och att den grundar sig på största möjliga samförstånd.

---

<sup>10</sup> Författningsdomstolen uttalade sig i den konstitutionella konflikten mellan rättsväsendet och senaten i ett mål där ett slutligt avgörande av Högsta kassationsdomstolen hade bekräftat ett beslut om oegentligheter rörande en senator (författningsdomstolens beslut nr 972 av den 21 november 2012). Författningsdomstolens dom hade fortfarande inte tillämpats när senatens mandatperiod löpte ut.

Den nya regeringen har redan visat sin beslutsamhet att trygga rättsväsendets oberoende och rättsstatsprincipens företräde genom avtalet mellan presidenten och premiärministern om samarbete mellan institutionerna. Detta bör nu följas upp, i synnerhet genom följande åtgärder:

- Införande av en tydlig ram<sup>11</sup> med krav på att man avstår från att misskreditera rättsliga avgöranden och från att undergräva domarnas verksamhet eller utsätta dem för påtryckningar, samt ett effektivt verkställande av dessa krav. Högsta rådet bör uppmanas att yttra sig om berörda bestämmelser.
- Översyn av befintliga normer för att garantera fria och pluralistiska medier, parallellt med effektiva rättsliga prövningsmöjligheter mot kränkningar av individers grundläggande rättigheter samt mot otillbörliga påtryckningar eller hotelser från media mot rättsväsendet och de korruptionsbekämpande institutionerna. Det nationella audiovisuella rådet bör ges försäkringar om dess faktiska oberoende, och det bör fullgöra sin roll genom att upprätta och genomföra en uppförandekodex.
- Säkerställande av att de personer som ska leda den allmänna åklagarmyndigheten och nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet väljs bland ett tillräckligt stort antal högt kvalificerade sökande efter en öppen och överskådlig process, och att de uppfyller de kriterier som fastställts i avtalet om samarbete mellan institutionerna, särskilt yrkeskunnighet, integritet och goda resultat när det gäller korruptionsbekämpning. Ett positivt utlåtande från Högsta rådet kommer att vara ett viktigt steg för att garantera allmänhetens förtroende.
- Den nya ombudsmannen måste uppvisa en obestridd auktoritet, integritet, oberoende och opartiskhet.
- Vidtagande av nödvändiga åtgärder för att de ministrar som dömts för integritetsbrott ska avgå. Snabb tillämpning av de konstitutionella bestämmelserna om avstängning av ministrar efter åtal.
- Parlamentet bör bygga på de nya bestämmelserna för att anta tydliga och objektiva förfaranden för avstängning av parlamentariker som dömts för integritets- eller korruptionsbrott, och bör fastställa snäva tidsfrister för att behandla den allmänna åklagarmyndighetens begäranden om att häva parlamentarikernas immunitet. En fullständig motivering bör ges om parlamentet inte låter lagen tillämpas på normalt sätt.

---

<sup>11</sup> T.ex. en uppförandekodex.

## 2. Reform av rättsväsendet, integritet och korruptionsbekämpning

I detta avsnitt görs en översyn av framstegen mot bakgrund av riktmärkena i samarbets- och kontrollmekanismen och tidigare rekommendationer från kommissionen. Dessa är fortfarande giltiga och kommer att bedömas i nästa rapport.

### *Reform av rättsväsendet*

Den första rekommendationen om reformen av rättsväsendet i rapporten från juli rörde genomförandet av de nya civil- och strafflagarna och tillhörande processlagstiftning.<sup>12</sup> Osäkerhet råder fortfarande om planeringen av genomförandet av denna nyckelreform. Civilprocesslagen planeras fortfarande träda i kraft i februari 2013. Enligt de preliminära planerna ska strafflagen och straffprocesslagen träda i kraft i februari 2014. Det krävs större klarhet om hur man ska undvika ytterligare förseningar.

Sedan den senaste rapporten har justitieministeriet fastställt en flerårig strategi för genomförandet av lagarna, inklusive resursfrågor. Att de möjliga effekterna bedöms först efter det att lagarna har antagits av parlamentet skapar ytterligare osäkerhet, och en fullständig bedömning av effekterna i fråga om personalaspekter ska enligt planerna göras först 2014.<sup>13</sup> Denna process kommer att bli komplicerad om lagtexterna ofta omarbetas: man bör inte förlora fokus på det övergripande målet att se till att rättvisa kan utövas och skipas på ett mer verkningsfullt sätt och snabbare, t.ex. vid framläggandet av bevisning i domstol i korruptionsmål.

Den andra rekommendationen rörde det rumänska rättsväsendets totala arbetsbelastning och behovet att omstrukturera domstolsväsendet och åklagarmyndigheterna genom att omfördela personal och arbetsbelastning. Regeringen håller på att åtgärda vissa av de specifika orsakerna till en rad nya mål redan vid källan, genom lagstiftningsändringar.<sup>14</sup> Sådana insatser för att minska arbetsbördan på belastade punkter i systemet kan vara effektivare än att försöka lösa problemet genom att öka antalet domare och åklagare – vilket också skulle kunna äventyra de förbättringar som nyligen har gjorts av kvaliteten på och utbildningen av personer som nyligen börjat utöva yrket.

---

<sup>12</sup> De nya civil- och strafflagarna och tillhörande processlagstiftning antogs 2009 och 2010, men hittills har bara civillagen trätt i kraft. Det råder ingen säkerhet om när de återstående lagarna ska träda i kraft, men myndigheterna har nyligen bekräftat att civilprocesslagen ska träda i kraft den 1 februari 2013.

<sup>13</sup> I rapporten om samarbets- och kontrollmekanismen från juli 2012 framhölls behovet av att särskilja mellan lagarnas inverkan på resurser och de bredare frågorna om rättsväsendets arbetsbelastning.

<sup>14</sup> Exempelvis förväntar man sig att kunna minska domstolens belastning med omkring 100 000 ärenden genom att ersätta ett rättsligt förfarande med ett administrativt förfarande vid handläggning av frågor som rör skatt på den första registreringen av en bil.



Den sista rekommendationen rörde inrättandet av en övergripande övervakningsgrupp för reformen av rättsväsendet. Detta återspeglade behovet av att uppnå samförstånd om reformen av rättsväsendet. Sedan julirapporten har inga framsteg gjorts när det gäller att föra samman de viktigaste aktörerna på ett ändamålsenligt sätt.

### *Rättsväsendets ansvarighet*

Tack vare den nya rättsliga ram för inspektionsenheten som antogs 2011 har enheten kunnat fungera mer effektivt och har vidtagit 21 nya disciplinära åtgärder under sina första få månader.<sup>15</sup> Justitieministeriet har stött den nya inspektionsenheten genom ett antal praktiska åtgärder, inklusive arrangemang för ett nytt huvudkontor. Mer allmänna lärdomar av enskilda ärenden skulle kunna användas som underlag för den gemensamma strategi som kommissionen rekommenderar för Högsta rådsrådet och regeringen när det gäller att främja ansvarighet och integritet.

Ett annat väsentligt inslag i fråga om rättsväsendets rykte och ansvarighet är förfarandet för utnämning av domare. Genom de nya rutinerna för befordran till Högsta kassationsdomstolen förfaller systemet ha blivit striktare: det tycks vara viktigare att bibehålla konkurrensen snarare än att åtgärda upplevda brister som kan visa sig vara kortfristiga.

### *De rättsliga åtgärdernas konsekvens och verkningfullhet*

För att rättsprocesserna ska vara trovärdiga och verkningfulla är det mycket viktigt att de genomförs på ett konsekvent och öppet sätt. Sedan rapporten i juli har Högsta kassationsdomstolen fortsatt att vidta konkreta åtgärder för att göra rättspraxis enhetlig och förbättra dess kvalitet. Den har också sett till att beslut översänds till lägre instanser och förbättrat internetillgången. En omvandling av Högsta kassationsdomstolen till en fullt utvecklad kassationsdomstol, med mindre ansvar för överklaganden, skulle också bidra till en mer enhetlig praxis när det gäller rättsfrågor. Förfarandet för överklagande i lagens intresse bidrar redan till framsteg i denna riktning. Det kommer att vara viktigt att säkerställa att dessa framsteg inte äventyras genom att det nya förfarandet för förhandsavgöranden leder till en extra arbetsbelastning, samtidigt som det nuvarande antalet domare som ingår i Högsta kassationsdomstolens paneler förefaller ge den rätta balansen.

En viktig fråga när det gäller rättspraxis enhetlighet är aktualiseringen av det föråldrade it-systemet. Detta begränsar domarnas kunskap om parallella domar. Två projekt håller på att utarbetas. Justitieministeriet avser att genomföra en strategi för att få enkel och snabb tillgång till Ecris (den huvudsakliga rättsdatabasen) och Högsta rådsrådet försöker också parallellt att

---

<sup>15</sup> Ett särskilt viktigt ärende under sommaren ledde till att en åklagare som också är ledamot av Högsta rådsrådet avstängdes i avvaktan på resultatet av utredningen.

förbättra det befintliga ”Jurindex”-systemet (ett alternativt system). Det vore lämpligt om dessa projekt genomfördes parallellt.<sup>16</sup>

### *De rättsliga åtgärdernas verkningsfullhet*

Högsta kassationsdomstolens metod när det gäller fall av korruption på hög nivå har även fortsättningsvis kännetecknats av en välkommen grad av proaktiv ärendehantering. Högsta kassationsdomstolen rapporterade om avsevärda framsteg i handläggningen av fall av korruption på hög nivå, med en minskning från 28 till 10 pågående ärenden, och en ökning av antalet ärenden som löses i första instans. I de fall den tilltalade har fällts till ansvar har utdömandet av straff fortsatt att vara mer proportionellt och konsekvent. Följaktligen förefaller rättsskipningen att utöva sin avskräckande roll på ett mer verkningsfullt sätt.

För att lagstiftningen ska vara verkningsfull måste den också tillämpas på ett ändamålsenligt och rättvist sätt i hela systemet. Högsta kassationsdomstolen har fortsatt att göra framsteg när det gäller att fastställa normer och riktlinjer för lägre instanser.

Under de senaste månaderna har det allmänna åklagarämbetet, generaldirektoratet för korruptionsbekämpning och Högsta kassationsdomstolen fortsatt att arbeta professionellt och opartiskt, ibland under extrem belastning. Den motståndskraft som dessa institutioner hittills har visat förstärker slutsatsen att deras resultat när det gäller korruption på hög nivå är ett av de mest betydelsefulla tecknen på framsteg som Rumänien har uppvisat inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen. Det är väsentligt att detta framsteg vidmakthålls under den nya ledningen. De får heller inte undergrävas av andra begränsningar av de brottsbekämpande organens förmåga att se till att rättvisa skipas.<sup>17</sup>

### *Integritet*

Sedan den senaste rapporten har nationella integritetsbyrån fortsatt att åstadkomma resultat och effektivisera sin verksamhet<sup>18</sup>. Nationella integritetsbyrån har inlett ett ambitiöst it-projekt som syftar till att samla in uppgifter om valda och utnämnda tjänstemän och som möjliggör en kontroll mot andra statliga databaser, t.ex. handelsregistret eller skattemyndighetens databas, för att upptäcka intressekonflikter. Ytterligare resurser krävs dock för att detta ska fungera till fullo.

---

<sup>16</sup> Justitieministeriet har också inlett ett projekt på medellång sikt för att bidra till att kodifiera lagstiftningen, med möjliga ändringar för att påskynda aktualiseringsprocessen.

<sup>17</sup> T.ex. ett nyligen framlagt förslag på att bevisning som brottsbekämpande organ samlar in medan de utreder andra brott inte ska få användas i korruptionsrättegångar.

<sup>18</sup> Det är också positivt att ett överklagande från nationella integritetsbyrån mot en beslut av en förmögenhetsundersökningskommitté har godkänds i domstol.

Ett fortsatt stort problem är att byråns beslut ofta ifrågasätts. Detta sker trots att byrån vunnit en mycket stor andel av de mål där dess beslut överklagats till domstol. Såväl nationella integritetsbyrån och nationella integritetsrådet som personalen vid dessa organ har ofta attackerats av politiker och media. Parlamentet lämnade en av nationella integritetsbyråns rapporter utan åtgärd, trots att den hade stöd av ett slutligt domstolsavgörande (se ovan). I november 2012 offentliggjorde byrån fyra rapporter om misstankar om oegentligheter hos ministrar och höga tjänstemän. Alla fyra rapporterna har överklagats till domstol och ingen av de berörda personerna har avgått på dessa grunder.<sup>19</sup> Tillsammans med ofta förekommande förslag om att ändra byråns rättsliga ram leder detta till en osäkerhet som hämmar Rumäniens förmåga att visa att man inrättat en stabil ram i integritetsfrågor.

### *Bekämpning av korruption*

Nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet har med framgång fortsatt att utreda och driva korruptionsmål. Antalet fällande domar på grundval av åtal som inletts av korruptionsbekämpningsdirektoratet fördubblades under 2012 jämfört med tidigare år. Dessa har avsett politiker från alla stora partier. Antalet åtal och fällande domar i EU-relaterade bedrägerimål som direktoratet drivit har också ökat konstant. Detta kan fungera som ett exempel för hela åklagarväsendet, där det finns tecken på stora diskrepanser i de resultat som olika åklagarmyndigheter åstadkommer.

Enligt samordnings- och kontrollmekanismen krävs det också kraftfulla insatser för att åtgärda korruptionen på alla nivåer i det rumänska samhället. Undersökningar visar genomgående på att förekomsten av korruption är en stor källa till oro hos allmänheten.<sup>20</sup> Mot denna bakgrund välkomnades den nationella strategin mot korruption i julirapporten. Vissa ministerier har vidtagit viktiga åtgärder, och de lokala myndigheternas deltagande förefaller att öka<sup>21</sup>. Justitieministeriet har inrättat strukturer för att detta ska fungera, som trots att de är få till antalet förefaller ha påskyndat processen. En glädjande proaktivitet har uppvisats i fältuppdrag och strävandet efter att tillämpa bästa praxis. Det är viktigt att se till att det finns tillräckliga resurser för att strategin ska kunna genomföras på ett smidigt sätt. Dessutom finansieras ett antal antikorrupsionsprojekt med EU-medel, bl.a. inom utbildningsministeriet, hälsoministeriet samt ministeriet för regional utveckling och offentlig förvaltning. Genomförandet fortskrider och man väntar nu på resultat.

---

<sup>19</sup> De tre berörda ministrarna överklagade rapporterna. En annan hög tjänsteman avgick av andra skäl (och överklagade också).

<sup>20</sup> Jfr . Eurobarometer nr 374 från februari 2012, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf) och Transparency Internationals *Corruption Perceptions Index 2012*, <http://www.transparency.org/cpi2012/results>.

<sup>21</sup> I januari 2013 hade 1874 kommunförvaltningar och 20 regionförvaltningar anmält sig till sekretariatet för den nationella strategin mot korruption.

En annan viktig punkt är lagföring av penningtvätt och förverkande. Den nya rättsliga ramen för utvidgat förverkande infördes under 2012, men det är ännu för tidigt att bedöma dess verkningfullhet. När det gäller penningtvätt som ett separat brott behandlas nu ett viktigt mål vid Högsta kassationsdomstolen. Antalet ansökningar till kontoret för återvinning av tillgångar har ökat, främst gäller detta ansökningar från rumänska myndigheter. Det finns i nuläget ingen övergripande statistik med de exakta beloppen på de förverkade tillgångarna, men enligt uppskattningar handlar det om små belopp. Det finns heller ingen övergripande statistik tillgänglig om de belopp som faktiskt förverkats till följd av förverkandebeslut.

Slutligen förefaller mycket begränsade framsteg ha gjorts när det gäller att förebygga och bestraffa korruption i samband med offentlig upphandling. De framsteg som gjorts i kampen mot korruption på hög nivå saknar motsvarighet på området offentlig upphandling. Förfarandena förefaller att dra ut på tiden, delvis på grund av behovet av särskild ekonomiskt expertkunnskap, vilket leder till det särskilda problemet att avtal hinner ingås innan domstolen har meddelat sitt avgörande. Bötesstraffen för tjänstemän som deltar i bedrägerier i samband med offentlig upphandling är fortsatt mycket låga och lagstiftningen ger ingen möjlighet att annullera redan genomförda projekt med hänvisning till intressekonflikter. Stora tvivel råder också om effektiviteten i åklagarmyndigheternas handläggning av dessa ärenden.<sup>22</sup> I den senaste tidens förslag förefaller man ifrågasätta den stabila och oberoende institutionella grund som är avgörande för verkliga framsteg. En mer systematisk strategi när det gäller förhandskontroller vore en väg framåt, där det mest logiska vore en roll för nationella integritetsbyrån (med nya resurser), vilket också skulle garantera ett enhetligt och systematiskt genomförande.

### **3. Slutsats**

Av denna bedömning framgår att Rumänien genomfört flera av kommissionens rekommendationer som syftar till att återupprätta rättsstatsprincipen och rättsväsendets oberoende, dock inte alla. Konstitutionen och författningsdomstolens roll och avgöranden har visserligen respekterats. Men åtagandena har inte genomförts fullt ut när det gäller att skydda rättsväsendet mot attacker och inte heller när det gäller kravet på att ministrar som dömts för integritetsbrott avgår och på att parlamentsledamöter som dömts för oegentligheter eller intressekonflikter avsäger sig sitt uppdrag. Samtidigt har en ny ledning för den allmänna åklagarmyndigheten och nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet ännu inte utsetts.

Kommissionen anser att situationen med ett nyvalt parlament och en nyligen utnämnd regering ger en möjlighet att fullt ut och snabbt genomföra dessa rekommendationer. Den uppmanar den nya regeringen att vidta de åtgärder som krävs.

---

<sup>22</sup> Kommissionens övervakning av lagstiftningen om offentlig upphandling visar på fall där det finns starka belägg för oegentligheter som inte har följts upp av åklagarmyndigheterna.

Kommissionen konstaterar också att det finns ett behov av att påskynda genomförandet av dess rekommendationer när det gäller reform av rättsväsendet, integritet och korruptionsbekämpning. Den kommer noggrant att övervaka framstegen, i ständig dialog med de rumänska myndigheterna, för att rapportera om reformprocessen vid utgången av 2013.