



Bryssel den 22.1.2014
COM(2013) 37 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om framsteg i Rumänien inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen

{SWD(2014) 37 final}

1. INLEDNING

I juli 2012, fem år efter införandet av samarbets- och kontrollmekanismen, sammanställde Europeiska kommissionen en rapport med en övergripande utvärdering av Rumäniens framsteg.¹ I rapporten noterades att många av de nödvändiga grundstenarna var på plats och att mekanismen varit till stor hjälp för reformerna i Rumänien. Arbetet hade nu inriktats på att genomföra reformer. Rapporten, inklusive dess metod och slutsatser, godkändes också i ministerrådets slutsatser.²

Rapporten präglades också av händelserna i Rumänien under juli månad, som ledde till frågor om rättsstaten och rättsväsendets oberoende i Rumänien. I januari 2012 lät kommissionen utarbeta en interimrapport om dessa frågor.³ I rapporten konstaterades att Rumänien genomfört ett flertal, men inte alla, av kommissionens rekommendationer i dessa frågor. Där noterades också behovet av att påskynda genomförandet av kommissionens rekommendationer om reformer av rättsväsendet och dess integritet samt om korruptionsbekämpning.

I den föreliggande rapporten görs en bedömning av vilka framsteg Rumänien gjort på mekanismens två kärnområden – reformer av rättsväsendet och korruptionsbekämpning – sedan ovannämnda rapporter skrevs. Mekanismens resultathistoria visar att hittillsvarande framsteg inte skett rätlinjigt. Förbättringar på ett område kan hejdas eller vändas i sin motsats genom misslyckanden på andra områden. I december 2013 fattades beslut i parlamentet som visade att reformens grundläggande principer och mål alltså ifrågasätts, och det krävdes ett ingripande från konstitutionsdomstolen för att hävda dessa principer. Därför är det särskilt svårt att bedöma reformernas hållbarhet och om det finns tillräcklig inhemsk styrfart för att garantera att den i stort sett positiva utvecklingen fortsätter.

Det är värt att notera att de svåra omständigheterna i Rumänien under 2012 inte minskade många institutioners och individers beslutsamhet att fortsatt befästa de framsteg som redan gjorts. Kommissionen anser att mekanismens övervakningsprocess, de möjligheter som EU-medlen ger och ett konstruktivt engagemang från kommissionen och många medlemsstater fortsätter att på ett värdefullt sätt bidra till reformprocessen i Rumänien. Nästa rapport kommer om ungefär ett år.

¹ COM(2012) 410 final.

² Den 24 september 2012.

³ COM(2013) 47 final. Rapportens analys och rekommendationer godkändes i slutsatser antagna av rådet (allmänna frågor) den 11 mars 2013.

2. LÄGET I REFORMPROCESSEN I RUMÄNIEN

2.1 Rättsväsendet

Rättsväsendets oberoende och rättsstatsprincipen är en särskild fråga i rapporten från juli 2012 och i dess uppföljare från januari 2013.⁴ Den har också varit återkommande i den inhemska rumänska debatten, inom vilken de rättsliga myndigheterna allt starkare betonat denna sida av sitt arbete. Detta kan ha påverkat nivån på förtroendet för de rättsliga myndigheterna i Rumänien.⁵

Rättsväsendets oberoende och rättsstatsprincipen

Den konstitutionella ordningen

Även om de inte i strikt mening sorterar under rättsväsendet, står konstitutionen och konstitutionsdomstolen i centrum för rättsstatsprincipen. Ifrågasättandet av högsta domstolens auktoritet sommaren 2012 har inte återupprepats, utan domstolen har snarare befäst sin roll som en viktig dömande instans. Domstolen kommer även fortsatt att ha en nyckelroll i försvaret av grundläggande principer, såsom maktindelning, samtidigt som den kommer att delta i framtida diskussioner om ändringar av konstitutionen.

Då debatten om konstitutionen förväntas återupptas i år, blir det viktigt att låta Högsta rättsrådet lämna synpunkter på alla områden med relevans för rättsväsendet. Särskild omsorg kommer att krävas för att förhindra ändringar som ökar politikernas möjlighet att påverka det ledande skiktet inom rättsväsendet eller utmana de rättsliga myndigheternas oberoende och auktoritet. Därför är regeringens åtagande att samråda med Venedigkommissionen ett särskilt viktigt tecken på Rumäniens fasta beslutsamhet att grunda framtida ändring av konstitutionen på europeiska normer. De rumänska myndigheterna har också klargjort att de avser hålla Europeiska kommissionen underrättad.

Pressen på de rättsliga myndigheternas oberoende

Sommaren och hösten 2012 mottog kommissionen ett stort antal påpekanden från rättsliga myndigheter som gällde direkt kritik från politiker och politiskt motiverade angrepp i media på enskilda domare, åklagare och deras familjemedlemmar samt på domar- och åklagarämbetena.⁶ Även om antalet angrepp och deras intensitet tycks ha minskat sedan 2012, förekommer de fortfarande. Det har även förekommit fall där rättsliga myndigheter och enskilda domstolar har kritiserats direkt för rättsliga avgöranden om framstående politiska personligheter.

Detta står i strid med praxis i många andra medlemsstater, där respekten för principen om maktindelning och rättsligt oberoende – genom regler eller konventioner – begränsar politikernas möjligheter att kommentera rättsliga avgöranden.

⁴ COM(2013) 47 final.

⁵ Enligt den särskilda Eurobarometern 385 om rättsliga frågor låg den rumänska allmänhetens förtroende för rättsväsendet på 44 procent, inte långt under EU-genomsnittet 53 procent, och Rumänien låg på 17:e plats inom EU-28 i fråga om det samhälleliga förtroendet.

⁶ COM(2013) 47 final, s. 4.

Högsta rättsrådet är den främsta försvararen av rättsväsendets oberoende och har utövat denna roll på ett systematiskt och professionellt sätt, vilket har bidragit till att frågan tagits på större allvar av såväl medborgare som politiker. Detta har blivit en allt viktigare del av Högsta rättsrådets uppgifter, och ett tydligt, offentligt förfarande för hur rättsrådet kommer att reagera i sådana fall skulle bidra till att befästa denna roll. Högsta rättsrådet skulle också kunna överväga andra sätt att visa institutionellt stöd för tillämpningen av juridiskt oberoende genom att stödja enskilda domstolar i sådana situationer.⁷

Justitieministern har också lett det värdefulla initiativet att upprätta en dialog mellan medier och domare. En bättre ömsesidig förståelse och en professionell hantering av media vid de rättsliga myndigheterna kan bidra till förbättrade relationer. Men det förblir mycket svårt att göra några framsteg om makthavarnas kritik av domare och domstolsavgöranden fortsätter.

Respekt för domstolsavgöranden

Denna fråga är kopplad till en viktig aspekt av principen om maktindelning och rättsstaten, nämligen respekten för domstolsavgöranden. Detta får genomslag på flera olika nivåer. Underlåtenhet att genomföra domstolsavgöranden, eller fall i vilka den offentliga förvaltningen omotiverat ifrågasätter domstolsavgöranden, innebär också att domstolsavgörandenas bindande karaktär ifrågasätts.

Detta är ett problem som också berör de högsta statliga organen. Sedan juli 2012 har rättsväsendet vid flera tillfällen varit tvunget att hänvisa till konstitutionsdomstolen på grund av parlamentets ovilja att häva mandat till följd av slutgiltiga domstolsavgöranden om en parlamentsledamot som inte uppfyller villkoren för att inneha en plats i parlamentet. Författningsdomstolens senaste avgörande i dessa frågor fälldes i november 2013, men senaten har ännu inte vidtagit några åtgärder.

Utnämningar till höga poster

Ett av de tydligaste sätten att visa på domares och åklagares oberoende är oväldiga utnämningar inom rättsväsendet. Arbetet inom ramen för mekanismen har betonat vikten av tydliga, objektiva och väl övervägda förfaranden för sådana utnämningar.⁸ En förutsättning för att ge allmänheten förtroende för rättssystemet är icke politiskt motiverade utnämningar av personer som visat prov på tydlig professionalism och integritet.

Fjölårets resultat är blandat.⁹ Vad gäller ledningen för högsta domstolen finns inga tecken på inblandning i processen. Situationen är mer problematisk i fråga om åklagarämbetet, där det utnämningförfarande som inleddes i september 2012 hade starka politiska övertoner, som inte lät sig skingras av senare ändringar av förfarandet. Detta kan ha avhållit vissa kandidater från att lämna in en ansökan. De slutliga kandidatlistorna innehöll visserligen personer med

⁷ Den tekniska rapporten, avsnitt 1.1.1.

⁸ I t. ex. COM(2012) 410 final efterlyses ”ett transparent och objektiva tillsättningsförfarande [för korruptionsbekämpande myndigheter] 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”. Se även slutsatserna från ministerrådets möte den 13 mars 2013.

⁹ Den tekniska rapporten, avsnitt 1.5.

dokumenterad erfarenhet från området korruptionsbekämpning, men resultatet var inte följden av något öppet förfarande med möjligheter att kontrollera kandidaternas kvaliteter och någon faktisk konkurrens. Kommissionen beklagade beslutet att inte följa något fast förfarande, eftersom det därigenom blev de som utnämnts som måste bevisa att de tänker fortsätta dessa institutioners korruptionsbekämpande arbete.

Under hösten 2013 uppstod ett annat svårt problem med utnämningen av chefen för och biträdande sektionschefer inom det nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet. Arbetet med tillfälliga utnämningar för att besätta interimstjänster avslutades abrupt, och justitieministeriet gjorde utnämningar som endast delvis följde förfarandena för samråd med chefen för det nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet. Efter kritik från allmänheten och Högsta rättsrådet vidtog en andra, mer samstämmig och regelenlig process, vilket ledde till andra permanenta utnämningar. Det tidsmässiga sambandet ledde också till allmän oro för ett samband mellan det nationella korruptionsbekämpningsdirektoratets beslut om enskilda politiker och den öppna politiska kritiken av enskilda åklagare.¹⁰

Den rättsliga ramen

De nya lagsamlingarna

Flera rapporter inom ramen för mekanismen har successivt åtföljt arbetet med att utarbeta nya lagsamlingar i Rumänien. I rapporten från juli 2012 betonas att detta arbete inneburit en betydande modernisering av den rumänska rättsliga ramen. Även om genomförandet inte har varit lätt, särskilt inte när parallella system måste upprätthållas, finns en allt starkare uppfattning om att de ledande rättsliga myndigheterna har samarbetat med justitieministeriet för att underlätta övergången. I förberedelserna inför ikraftträdandet av den nya strafflagstiftningen har man försökt dra nytta av tidigare erfarenheter.¹¹ Justitieministeriet har också avsatt ytterligare budgetmedel och tjänster för att de nya lagarna ska kunna genomföras. Det har varit till hjälp att fastställa något längre, men mer realistiska tidsfrister för processen.

Den nya straffprocesslag som ska genomföras från och med februari är ett omfattande projekt: alla bestämmelser är direkt tillämpliga och genom lagen införs två nya institutioner, ”Fri- och rättighetsdomaren” och ”Undersökningsdomaren”. Därför är det särskilt viktigt att problem förutses och får en lösning när så är möjligt. En regelbunden övervakning av den faktiska effekten och genomförandet av de nya bestämmelserna kommer att vara viktig när de nya lagarna väl trätt i kraft.

En återstående svårighet är de nya lagarnas instabilitet bara några månader innan de träder i kraft. Flera juridiska problem har upptäckts, vilka skulle kräva ändringar av lagarna eller av den lag om tillämpning av straffprocesslagen som fortfarande måste antas före ikraftträdandet¹². I december röstade det rumänska parlamentet igenom en rad kontroversiella ändringar av strafflagen, som enligt ett avgörande i författningsdomstolen var författningsvidriga (se nedan).

¹⁰ Den tekniska rapporten, avsnitt 1.5.

¹¹ Den tekniska rapporten, avsnitt 1.2.2.

¹² Den tekniska rapporten, avsnitt 1.2.2.

Konsekvent rättspraxis

Införandet av lagarna är också ett viktigt tillfälle att ta upp frågan om konsekvent rättspraxis. Inkonsekvens och bristande förutsägbarhet i domstolarna praxis eller vid tolkningen av lagstiftningen är fortfarande ett betydande problem för näringslivet och för samhället i stort.

Högsta kassationsdomstolen har vidtagit ett antal nyttiga åtgärder för att komma till rätta med denna fråga. I de nya processlagarna flyttas fokus vid ett andra överklagande till dess första kassationssyfte och stärks högsta domstolens roll i ett försök att öka konsekvensen. Genom förfarandet för förhandsavgöranden införs ett nytt system som ger möjlighet att ställa frågor till högsta domstolen för ett tolkningsbesked som är bindande både för domstolen i fråga och för framtida mål. I fråga om utbildning och offentliggörande av motiverade domstolsavgöranden har Högsta rättsrådet och högsta domstolen vidtagit viktiga åtgärder för att komma till rätta med detta. Dessutom har domare och tjänstemän fått tillgång till avgöranden från övriga domstolar i landet. Nästa steg borde vara att se till att alla domstolsavgöranden är tillgängliga för såväl professionellt verksamma inom rättsväsendet som allmänheten.¹³

Det är alltså så att det på vissa håll finns ett motstånd mot att följa högsta domstolens rättspraxis eller vägledning, vilket hindrar rättssystemet från att fungera normalt. Det osäkra läge som blivit följderna undergräver förtroendet för rättsväsendet, vilket skapar ineffektivitet och frustration bland både de kommersiella aktörerna och medborgarna. Domstolarnas förvaltningschefer skulle kunna göra mer för att för sina kolleger understryka vikten av samordning, och särskilt ifrågasätta mål där avgörandena förefaller avvika från högsta domstolens praxis. Högsta domstolen måste i sin tur ta itu med mål där dess egen rättspraxis framstår som inkonsekvent.

Den rättsliga ramens bristande kvalitet och stabilitet är ytterligare ett problem när lagarna ska tillämpas enhetligt. Det stora antalet provisoriska förordningar och parlamentetsförfaranden som inte uppfyller minimikraven om öppenhet och insyn omöjliggör ofta en korrekt bedömning, samråd och beredning, också i ärenden som egentligen inte är brådskande. Detta leder till förvirring bland domare, åklagare, advokater, företag, förvaltningar och medborgare som ska tillämpa lagen, och det gör att fel uppstår. Dessutom finns en större risk för kryphål som kan användas för att tolka lagstiftningen på ett avvikande sätt.

Strukturella reformer av rättsväsendet

Strategi för utveckling av rättsväsendet (2014–2018)

Justitieministeriet har tagit fram en utvecklingsstrategi för rättsväsendet (2014–2018). Strategin syftar till att stärka de pågående reformerna och de rättsliga institutionerna samt till att öka förtroendet för rättsväsendet. De övergripande målen – större effektivitet, institutionell förstärkning, integritet, kvalitet, öppenhet och tillgång till rättslig prövning – är förenliga med det arbete som utförts i andra medlemsstater och på europeisk nivå. Målet är att strategin med åtföljande handlingsplan ska ha antagits i februari 2014. Ett sådant initiativ kräver ett nära samarbete mellan regeringen och de rättsliga myndigheterna, och ministeriet har lyckats ena

¹³ I den tekniska rapporten, avsnitt 1.3.2 beskrivs de olika initiativ som hitintills tagits.

myndigheterna i detta. Tack vare samförståndet kommer strategin också att få större auktoritet. Likaså är det viktigt att inbegripa andra rättstillämpare, såsom advokater, notarier och utmätningsmän i processen.

En viktig faktor inför framtida reformer av rättsväsendet är att höja den rättsliga förvaltningens kapacitet att fatta bättre underbyggda beslut, som utgår från insamling av tillförlitliga uppgifter om rättsväsendets funktion, forskning och långsiktig planering. Andra medlemsstater har även använt sig av undersökningar bland dem som varit i kontakt med rättsväsendet och dem som arbetar där för att få information om systemets svagheter.

Hantering av arbetsbelastningen och effektiviteten inom rättsväsendet

En extrem arbetsbörda vid vissa domstolar och åklagarämbeten är ett erkänt ihållande problem, som förvärras av osäkerheten kring effekterna av de kommande lagsamlingarna. Flera positiva trender inom rättsväsendet, t.ex. specialisering, bättre utnyttjande av rättsfiskaler och praktiska åtgärder vid domstolarna för att förhindra oskälig fördröjning, kan påverka läget.

Det är emellertid också viktigt att ta upp den sedan länge olösta frågan¹⁴ om omfördelning av tillgängliga medel genom en omformning av domstolsväsendet. En sådan ändring skulle emellertid kräva lagändringar, och trots uppbackningen från justitieministeriet är det alltjämt osäkert om parlamentet kommer att lämna sitt stöd.

Rättsväsendets integritet

Högsta domstolen har betonat sin nolltoleransstrategi i arbetet med att ta itu med integritetsproblemen inom rättsväsendet och har med stöd av inspektionsavdelningen utvecklat ett enhetligare och fullständigare tillvägagångssätt. Det är viktigt att detta också avspeglas genom att ett konsekvent tillvägagångssätt tillämpas även av högsta domstolens administration. Detta arbete förefaller ha resulterat i ett större antal mål,¹⁵ men en fortsatt övervakning kommer att krävas för att fastställa om den avskräckande effekten fungerar.

2.2 Integritetsramen

Integritetsramen är ett av de centrala inslagen i mekanismen. Den bygger på att institutioner och bestämmelser sörjer för att förväntningarna formuleras på ett tydligt sätt och även genomförs. Dessutom bygger den i hög grad på att integritetspostulatet godtas både politiskt och kulturellt inom hela den offentliga förvaltningen och en allmän uppfattning om att överträdelse av gällande regler ska medföra konsekvenser.

Nationella integritetsbyrån (ANI) och nationella integritetsrådet (NIC)

Under det senaste året har nationella integritetsbyrån fortsatt att konsolidera sin resultathistorik.¹⁶ Framstegen har emellertid varit olika stora vad gäller oförenlighet med

¹⁴ Se t.ex. COM(2012) 410 final, s. 8.

¹⁵ Den tekniska rapporten, avsnitt 1.4.4. I detta avsnitt noteras att den stora andel mål som med framgång överklagats i högsta domstolen äventyrar åtgärdernas effektivitet.

¹⁶ Den tekniska rapporten, avsnitt 2.1.3.

gällande lagstiftning, intressekonflikter och orättmätig förmögenhetsansamling. Framför allt har nationella integritetsbyrån och dess ledning fått utstå en rad angrepp, som ofta tycks ha sammanfallit med mål som byrån drivit mot höga politiker. Nationella integritetsrådet har visat sitt värde som kontrollorgan med förmåga att förklara nationella integritetsbyråns mandat och offentligt ingripa när så krävs.

Nationella integritetsbyrån har blivit mer etablerad som institution, inte minst tack vare regeringens stöd till ökad tilldelning av medel för att säkerställa att byrån fungerar effektivt. Byråns kontakter med andra statliga organ är mycket viktiga. De samarbetsavtal om dessa kontakter som undertecknats har lett till skiftande resultat. Nationella integritetsbyråns avgöranden överklagas ofta i domstol, men i över 80 procent av överklagandena mot nationella integritetsbyråns avgöranden om intressekonflikter ska byråns slutsatser ha bekräftats.

Det förefaller som om domstolarna är förtrogna med integritetsramen. Men domstolarnas rättspraxis är alltfjämt oförutsägbar, med motstridiga avgöranden inte enbart i appellationsdomstolarna utan också i högsta kassationsdomstolen. Dessutom är domstolsförfarandena i mål som gäller oförenlighet med gällande lagstiftning fortfarande långsamma. Ett mål i högsta kassationsdomstolen om huruvida den kan överklaga förmögenhetsundersökningskommitténs beslut att inte vidarebefordra ett ärende från nationella integritetsbyrån till domstol pågår fortfarande. Den tid det tar att upphäva kontrakt som ingåtts, trots intressekonflikter och den offentliga förvaltningens undermåliga resultat i fråga om att beivra dessa, försvagar också den avskräckande effekten av integritetsbyråns arbete och leder till en förlust för de offentliga finanserna.

Beslutet att utveckla ett nytt system för förhandskontroll av intressekonflikter i tilldelningsförfaranden i samband med offentlig upphandling är ett värdefullt komplement till nationella integritetsbyråns arbete.¹⁷ Det är tvivelsutan önskvärt att potentiella intressekonflikter kan identifieras och undvikas i förväg, redan innan avtalen undertecknas. En juridisk skyldighet för de upphandlande myndigheterna att ta itu med problem som konstateras av nationella integritetsbyrån kommer att vara viktig för att få systemet att fungera. Det är också viktigt att det finns bestämmelser som säger att en tjänsteman som befinner sig i en intressekonflikt ska stå för en mindre del av kostnaderna för avtalet om det trätt i kraft och nationella integritetsbyråns beslut bekräftats. Om den strategin blir framgångsrik bör den skyndsamt utsträckas från enbart EU-medel till alla upphandlingsförfaranden.

Det skulle vara logiskt att dra lärdom av integritetsbyråns pågående arbete för att förtydliga dess rättsliga ram. Ett paket som nu diskuteras med regeringen skulle omfatta viktiga åtgärder såsom ett omedelbart hävande av avtal när ett slutligt beslut om intressekonflikter fattats, fler kontroller i samband med utnämningar och enklare tillgång till intresseförklaringar. Detta skulle också ge nationella integritetsbyrån ett lämpligt tillfälle att styra integritetsramen, vilket också skulle säkerställa att allt som upplevs som oklarheter i nuvarande lagstiftning avlägsnas.

¹⁷ I den tekniska rapporten, avsnitt 2.1.4 finns en ingående beskrivning av det förfarande som avses.

Sådana förnuftiga åtgärder utmanas emellertid av osäkerheten till följd av parlamentets upprepade försök att undergräva integritetsramens effektivitet.¹⁸ Detta omfattar exempelvis försök att ändra bestämmelserna om lagöverträdelser för folkvalda lokalpolitiker sommaren 2013 eller de senaste försöken att ändra strafflagen, vilket ledde till att hela kategorier av enskilda personer avskärmades från integritetsbestämmelserna och bestämmelserna om intressekonflikter (se nedan). Det inbegriper även fall där parlamentet har visat sig ovilligt att genomföra nationella integritetsbyråns avgöranden, även när dessa styrkts genom domstolsavgörande. En regeringsproposition om ändring av lagen om nationella integritetsbyrå skulle därför behöva stärka och befästa byråns roll. Därigenom skulle den politiska viljan att bibehålla en effektiv integritetsram sättas på prov.

Integritetsramen: parlamentet

Tidigare rapporter inom ramen för mekanismen har också framhållit risken för att parlamentets regler kunde anses skydda parlamentsledamöter från tillämpningen av lagen.¹⁹ I januarirapporten inom ramen för kontrollmekanismen noterades att parlamentet i januari 2013 antog ändringar av stadgan för parlamentsledamöterna, varvid förfarandet för att häva immuniteten vid husrannsakan, häktning eller internering av parlamentsledamöter och lagföring av tidigare ministrar ändrades. Stadgan framstår som en positiv åtgärd då den skapar större klarhet i vilka oegentligheter som leder till att ett mandat hävs och inför tidsfrister för behandling i parlamentet av order från åklagarmyndigheten om husrannsakan, häktning eller internering av parlamentsledamöter. Om ett åtal inte godkänns krävs emellertid ingen motivering.²⁰

På grund av ett överklagande till författningsdomstolen trädde dessa bestämmelser i kraft först i juli. Genomförandeförordningarna och en ny uppförandekod²¹ har ännu inte antagits. Stadgans effektivitet måste bedömas över tiden. Det praktiska arbetet under hösten 2013 har tyvärr visat att parlamentsledamöterna inte alltid håller sig till de nya bestämmelserna för mer stringenta förfaranden.²² Ett utslag i högsta domstolen som bekräftade ett beslut av nationella integritetsbyrån har inte genomförts av parlamentet, vilket gav upphov till särskild oro i januarirapporten.²³

2.3 Kampen mot korruption på hög nivå

Både tidigare rapporter inom ramen för mekanismen och rådets slutsatser har framhållit de resultat som uppnåtts av institutionerna med ansvar för kampen mot korruption på hög nivå som ett av de viktigaste exemplen på Rumäniens framsteg med att uppnå mekanismens mål. Efter kommissionens senaste rapporter har både det nationella

¹⁸I COM(2012) 410 final, s. 14 finns exempel från de senaste åren.

¹⁹T. ex. COM(2012) 410 final, s. 14.

²⁰I COM(2013) 47 final, s. 7 finns följande rekommendation: ”En fullständig motivering bör ges om parlamentet inte låter lagen tillämpas på normalt sätt.”

²¹Deputeradekammarans talman har uttryckt öppenhet för att låta uppförandekoden inspireras av internationell praxis, och ett utkast översändes till Europaparlamentet i december 2013.

²²Den tekniska rapporten, avsnitt 2.2.

²³Detta skedde också sedan både högsta kassationsdomstolen och författningsdomstolen visat sitt tydliga stöd i ett mål avseende en senator.

korruptionsbekämpningsdirektoratet på åklagarnivå²⁴ och högsta kassationsdomstolen i åtalsfasen²⁵ fortsatt att under svåra omständigheter uppvisa betydande resultat. Rättsväsendets ingripanden mot mäktiga politiker har visat vilka resultat den rumänska rättvisan kan uppnå både i fråga om åtal och fällande domar.

Domstolspraxis har avsevärt förbättrats; särskilt har det nationella korruptionsbekämpningsdirektoratets undersökningar och domstolsavgöranden handlagts snabbare.²⁶ En betydande kryphål har täppts till för att förhindra förseningar i mål på grund av att någon lämnat sitt uppdrag som parlamentsledamot. Dessutom finns nu rättegångsbiträden tillgängliga vid högsta domstolen för att förhindra att avsaknad av försvarsadvokat leder till förseningar.

Kampen mot korruption inom domarkåren²⁷ är viktig för systemets trovärdighet. Ett lagförslag om att dra in domarnas särskilda ”tjänstepensioner” efter en slutgiltig fällande dom i ett brottmål, också i korruptionsärenden, är ett exempel på ansträngningar som gjorts för att skapa mer konsekventa metoder och ge påföljderna en mer avskräckande effekt.²⁸

Kampen mot korruptionen möter dock alltså stora hinder. Även om förundersökningar, åtal och fällande domar genomförs är det uppenbart att korruption inte alltid behandlas som ett allvarligt brott. För rättsväsendets vidkommande tycks den stora andelen uppskjutna påföljder illustrera en ovilja bland domarna att genomföra konsekvenserna av fällande domar²⁹ – något som t.o.m. strider mot högsta domstolens riktlinjer om påföljder. En annan viktig aspekt av detta är att förbättra resultathistoriken i fråga om förverkande av tillgångar och återvinning av tillgångar. Möjligheten till utvidgat förverkande, så att tillgångar kan förverkas från släktingar, är alltså ett nytt förfarande som tillämpas relativt sällan.³⁰

Denna ovillighet understryks när rumänska politiker gör uttalanden som uttrycker medkänsla med dem som fällts för korruption. Bristande enhetlighet i tillämpningen av regler om ministrar som avgår ger ett intryck av subjektivitet. Detta kan också kopplas till de ändringar av brottsbalken som, utan att föregås av debatt eller offentligt samråd, antogs av parlamentet i december 2013. Rumänska rättsliga organ, också högsta domstolen och Högsta rådet, har uttryckt allvarlig oro över ändringarna, eftersom dessa skulle leda till att

²⁴ Antalet åtalade som också dömdes ökade markant under 2013 (totalt 1 073). Se den tekniska rapporten, avsnitt 3.2.3.

²⁵ De uppgifter som rapporterats av högsta domstolen är av samma omfattning som 2012 års uppgifter. Se den tekniska rapporten, avsnitt 3.1.

²⁶ Av de 205 ärenden vid det nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet som lett till avgöranden under referensperioden handlades de flesta (omkring 73 %) inom mindre än fyra år (och i dessa fall oftast inom två år). Se den tekniska rapporten, avsnitt 3.1.

²⁷ Ett mindre antal nya fall har rapporterats av både högsta kassationsdomstolen och det nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet.

²⁸ Lagförslaget har antagits av deputeradekammaren men är fortfarande under behandling av senaten.

²⁹ I de ärenden som handlagts av det nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet mellan den 1 januari 2013 och den 15 oktober 2013 tilldömdes 853 åtalade fängelsestraff. I 22,2 % av fallen (189 mål) fastställdes att straffet skulle avtjänas i fängsligt förvar och i 77,8 % (664 mål) meddelades upphävd verkställighet (villkorligt upphävd verkställighet eller upphävd verkställighet under övervakning). Se den tekniska rapporten, avsnitt 3.6.1.

³⁰ Enligt justitieministeriets rapport hade 2012 års lag om utvidgat förverkande tillämpats av åklagare i 34 fall mellan den 1 januari och den 1 september 2013. Endast ett domstolsavgörande som inbegriper utvidgat förverkande har antagits och målet finns på överklagade vid högsta kassationsdomstolen.

parlamentsledamöterna³¹ inte längre omfattades av lagstiftningen om sådana korruptionsbrott som tagande av mutor, handel med inflytande och missbruk av tjänsteställning. Uppgifter från det nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet visar att 28 parlamentsledamöter har fällts eller dragits inför rätta för korruption.³²

En annan ändring var ett modifierat preskriptionssystem som skulle minska preskriptionstiden avsevärt. Rapporter inom ramen för mekanismen har ofta innehållit synpunkter på preskriptionssystemet i Rumänien,³³ som innehåller den relativt ovanliga bestämmelsen att ett utslag i sista instans krävs för att avsluta preskriptionstiden. Andra viktiga bestämmelser gällde en ny definition av begreppet ”intressekonflikt”, genom vilken flera kategorier av personer inte skulle kunna straffas i fall av ett brottmålsförfarande.³⁴ En annan föreslagen ändring torde leda till att samtliga konsekvenser av ett korruptionsbrott för personer som redan åtalats och dömts skulle upphävas.³⁵

Dessa ändringar ledde till reaktioner från den rumänska domarkåren³⁶ och det internationella samfundet.³⁷ En fråga som togs upp var att det i FN:s konvention om korruption fastslås att samtliga offentliga tjänstemän som innehar lagstiftande ämbeten, verkställande eller administrativa tjänster eller domartjänster bör omfattas av bestämmelser om korruption och intressekonflikter.³⁸ Rumänska författningsdomstolen fastslog i sitt avgörande från januari 2014 att ändringarna var grundlagsstridiga, med särskild hänvisning till behovet av att respektera de skyldigheter som följer av internationell rätt och principen om likhet inför lagen i den rumänska författningen. Författningsdomstolens avgörande var viktigt för att påvisa att kontrollmekanismerna fungerar, men att ändringar som förefaller strida mot sådana viktiga principer ändå antagits fortsätter att förvåna.

2.4 Kampen mot korruption på alla nivåer

Enligt mekanismen krävs också kraftfulla ansträngningar för att bekämpa korruptionen på alla nivåer i det rumänska samhället. Undersökningar visar en varaktigt stor offentlig oro över den allmänt utbredda korruptionen.³⁹ Även om allmänhetens uppfattningar kan påverkas positivt av att personer på höga positioner åtalas i korruptionsmål, kräver insatser mot korruption på

³¹ Detta gäller även presidenten och personer ur yrkesgrupper som advokater, notarier och utmätningsmän.

³² Den tekniska rapporten, avsnitt 3.2.1.

³³ I COM(2012) 410 final rekommenderas att preskriptionstiderna suspenderas när en förundersökning inleds.

³⁴ Över hundra borgmästare och vice borgmästare står för närvarande inför rätta för överträdelse på områden som faller under det nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet.

³⁵ Prövningen av denna ändring har skjutits upp.

³⁶ Se t.ex. korruptionsbekämpningsdirektoratets pressmeddelande: <http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=4510&jftfdi=&jffi=comunicat> eller högsta kassationsdomstolens meddelande: <http://www.scj.ro/sesizari%20CC/Hot%20SU%201%202013.pdf>.

³⁷ Jfr reaktionerna från Förenta staternas ambassad i Rumänien: <http://romania.usembassy.gov/policy/media/pr-12112013.html>.

³⁸ Jfr. t.ex. den föreslagna artikel 4.5 i förslaget till direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen COM(2012) 363 final, 11.7.2012. Detta ligger också i linje med FN:s konvention om korruption, enligt vilken offentliga tjänstemän som omfattas av korruptionsregler likställs med person som innehar lagstiftande ämbeten, verkställande eller administrativa tjänster eller domartjänster i en konventionsstat, oavsett om de utsetts eller valts.

³⁹ Jfr. Eurobarometer nr 374 från februari 2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf och Transparency Internationals korruptionsindex från 2013: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>.

alla nivåer också ihållande ansträngningar för att reducera möjligheterna till korruption och sedan visa att brotten får konsekvenser när de uppdragats. Sådana förebyggande åtgärder för att ta ledningen över utvecklingen släpar fortfarande efter.⁴⁰

Den nationella antikorrupsionsstrategin (NAS) är ett viktigt initiativ som gjort att en gemensam ram kunnat utsträckas till en rad olika institutioner i Rumänien.⁴¹ Dess arbete med att sprida bästa praxis och uppmuntra offentliga organ att ägna resurser och uppmärksamhet åt korruptionsbekämpning är mycket värdefullt.⁴² Nästa steg skulle vara att tillämpa mer konsekventa regler på sådana områden som riskbedömning och normer för internkontroll. Så länge det saknas befogenheter att ingripa⁴³ är strategin emellertid till stor del beroende av vilka prioriteringar som gjorts av ledningen för respektive institutioner. Det finns olika sätt att visa beslutsamhet att ta itu med korruption, bl.a. viljan att anmäla överträdelser till de korruptionsbekämpande myndigheterna, men det faktum att olika institutioner har mycket varierande resultathistorik i fråga om sådana åtgärder visar på bristande konsekvens i metoderna.

En annan viktig metod skulle vara att nya strategier och lagar redan från början utformas för att förebygga korruption. Som exempel kan nämnas initiativ för att främja decentralisering och regionalisering, inom vilka det ekonomiska beslutsfattandet bör åtföljas av riskbedömningar och åtgärder för att motverka att nya svagheter uppträder.⁴⁴

Särskilda projekt mot korruption som får ekonomiskt stöd från EU, t.ex. inom ministerierna med ansvar för utbildning, hälsa, rättsväsende och regional utveckling samt inom skattemyndigheten, har fortsatt. Projekten har visat på intressanta resultat och tänkbara exempel på bästa praxis. Kommissionen ser fram emot att bygga vidare på dessa initiativ i arbetet med att utveckla särskilda projekt inför nästa programperiod.

Utöver behovet av att skärpa metoderna för att förhindra korruption och intressekonflikter vid offentlig upphandling, har domare och handläggare med ansvar för offentlig upphandling i Rumänien i allt högre grad börjat efterlysa rationalisering av lagstiftningen och ökad stabilitet.⁴⁵ Flera icke-statliga organisationer, näringslivet och oberoende experter har rapporterat att anbudsförfarandena fortsätter att vara enkla måltavlor för korruption. Detta problem gäller förvisso inte bara Rumänien. Samtidigt inställer sig frågan om förvaltningens kapacitet att hantera förfarandena, i synnerhet på lokal nivå, där särskild uppmärksamhet krävs, inte minst i form av förebyggande insatser. En viktig fråga blir att stärka samarbetet mellan den nationella myndigheten för tillsyn och övervakning av offentlig upphandling (även förkortad till *ANRMAP*) och nationella integritetsbyrån för att inrätta ett system med

⁴⁰ Det är exempelvis värt att notera att många borgmästare var indragna i oegentligheter som inte åtgärdats innan Nationella integritetsbyrån började framhålla problemet. Därför misslyckades befintliga administrativa kontroller.

⁴¹ Exempelvis deltar nu nästan 80 % av de lokala myndigheterna i strategin. Det finns också kontaktpersoner för arbetet som rör genomförandet av den nationella korruptionsbekämpningsstrategin.

⁴² Den nationella korruptionbekämpningsstrategin har också en portal med uppgifter om förebyggande åtgärder och självutvärderingar från offentliga institutioner.

⁴³ Dessutom publiceras där en svart lista över dem som inte har offentliggjort sina rapporter.

⁴⁴ Decentraliseringslagen har nyligen förklarats ogiltig i författningsdomstolen.

⁴⁵ T.ex. flera ändringar i en allmän ram som lagen om offentlig upphandling inom mindre än ett år, har skapat en hel del förvirring. Dessutom beror ökningen av taken för offentlig upphandling som kan ske utan öppna anbudsförfaranden öka sårbarheten.

förhandskontroll av intressekonflikter vid tilldelningen av offentliga kontrakt. Lika viktigt är en snabb utsträckning av denna metod från anbudsförfaranden med EU-medel till all offentlig upphandling i Rumänien.

3. SLUTSATS OCH REKOMMENDATIONER

Denna bedömning visar att Rumänien har gjort framsteg på många områden jämfört med tidigare rapporter inom ramen för mekanismen. De viktigaste rättsliga institutionerna med ansvar för integritetsfrågor uppvisar en positiv resultathistorik. Nödvändiga och länge emotsedda lagändringar genomförs fortfarande och en anda av samarbete mellan rättsliga institutioner och justitieministeriet bidrar till att administrativa problem får en lösning. I denna bemärkelse har situationen dragit nytta av den lugnare politiska atmosfär som rått sedan våren 2013.

Oron i fråga om för rättsväsendets oberoende kvarstår emellertid, och på politisk och administrativ nivå förekommer många exempel på motstånd mot åtgärder för förstärkt integritet och minskad korruption. Den överilade och oöverblickbara ändringen av strafflagen i december 2013 ledde till utbredd oro, eftersom den uppfattades som ett principiellt ifrågasättande av den rättsliga ordningen för kampen mot korruption och ökad integritet, detta trots att författningsdomstolen visade att kontrollmekanismerna fungerade då den i sitt avgörande fann att lagen stred mot författningen. Utnämningarna till höga poster är viktiga åtgärder som uppvisar ett blandat resultat: vissa förfaranden sker med öppenhet och insyn och på grundval av meriter, medan kritiserar på grund av politisk inblandning.

Ovanstående är avgörande för i vilken utsträckning reformprocessen i Rumänien kan ses som hållbar. De centrala korruptionsbekämpande myndigheternas motståndskraft mot ihållande press har visat att reformarbetet nu är fast förankrat i viktiga delar av det rumänska samhället. Att grunden för reformarbetet så lätt kan ifrågasättas i parlamentet är emellertid en påminnelse om att det saknas samsyn kring målsättningarna för mekanismen.

Kommissionen uppmanar Rumänien att vidta åtgärder på följande områden:

1. Domstolarnas oberoende

De ledande skikten inom domstolsväsendet måste fortsätta att försvara rättsväsendets oberoende. Integritet och professionalism måste vara de viktigaste vägledande faktorerna för tydliga förfaranden i utnämningsfrågor. På detta område bör Rumänien göra följande:

- Förse uppförandekoden för parlamentsledamöter med tydliga bestämmelser så att parlamentsledamöter och parlamentsprocesserna respekterar domstolsväsendets oberoende i allmänhet och i rättsliga avgöranden i synnerhet.
- Skapa nödvändiga förutsättningar för att Högsta rättsrådet ska kunna konsolidera sitt arbete i syfte att skydda rättsväsendets oberoende.
- Passa på att genomföra en eventuell översyn av författningen för att följa upp befintliga bestämmelser om maktindelning med ett tydligt uttalande om de

verkställande och lagstiftande organens skyldighet att respektera rättsväsendets oberoende.

- Intensifiera ansträngningarna att på tillförlitligt sätt informera och medvetandegöra pressen och allmänheten om domstolsväsendets roll och ställning samt om pågående ärenden.

2. Reform av rättsväsendet

De framsteg som gjorts för att förbättra samstämmigheten i rättspraxis och rättstillämpning bör förstärkas. Exempelvis krävs åtgärder för att påskynda rättsliga förfaranden och att utnyttja nya möjligheter, t.ex. utökade möjligheter till förverkande. På detta område bör Rumänien göra följande:

- Fortsätta arbetet med att hantera frågor som rör arbetsbelastningen och anta de lagstiftningsåtgärder som krävs för att omstrukturera domstolsväsendet.
- Utrusta rättsliga förvaltningen med de verktyg som krävs för att informera om rättsväsendets funktionssätt (t.ex. statistiska verktyg, hantering av mål, användarundersökningar och personalundersökningar) för att kunna fatta bättre underbyggda beslut och visa framsteg.
- Tillhandahålla fullständig och snabb publicering på Internet samt löpande uppdatera alla domstolsavgöranden och motiveringar.
- Sörja för att processen omfattar alla jurister och anställda inom den offentliga förvaltningen.
- Slutföra behandlingen av lagen om domares pensioner.
- Utveckla en strategi för att komma till rätta med problemet med bristande verkställighet av domar.

3. Integritet

De framsteg som gjorts med integritetsramen måste konsolideras genom att den rättsliga ramen klargörs så att det inte råder några tvivel om dess tillämpning. På detta område bör Rumänien göra följande:

- Se till att det inte görs några undantag från tillämpningen av lagarna om oegentligheter, intressekonflikter och orättmätig förmögenhetsanskaffning.
- Regeringen och den nationella integritetsbyrån bör samarbeta för att utveckla och föreslå lagstiftning för att stärka integritetsramen.
- Låta nationella integritetsbyrån genomföra förhandskontrollen av offentlig upphandling i syfte att utvidga detta EU-finansierade projekt till alla förfaranden för offentlig upphandling.
- Se till att genomförandet av den nya parlamentariska stadgan leder till att slutliga domstolsavgöranden sker med största möjliga automatik.

4. Korruptionsbekämpning

Den beslutsamhet med vilken lagen har tillämpats på korruption på hög nivå måste bibehållas och utvidgas också till småskalig korruption. På detta område bör Rumänien göra följande:

- Se till att korruptionslagarna gäller på samma sätt för alla och på lika villkor.
- Förbättra konsekvensen i påföljderna och deras avskräckande effekt i korruptionsmål i alla domstolar i Rumänien.
- Intensifiera insatserna när det gäller åtal av småskalig korruption.
- Utveckla den nationella antikorrupsionsstrategin för att införa mer konsekventa mål och skyldigheter för offentlig förvaltning. Resultaten bör göras tillgängliga för allmänheten.