



Bryssel den 28.1.2015  
COM(2015) 35 final

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

**om framsteg i Rumänien inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen**

{SWD(2015) 8 final}

## 1. INLEDNING

Samarbets- och kontrollmekanismen inrättades i samband med Rumäniens anslutning till Europeiska unionen 2007.<sup>1</sup> Man kom överens om att det behövdes ytterligare insatser på viktiga områden för att åtgärda brister i reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption. Sedan dess har man med hjälp av rapporter inom ramen för mekanismen kartlagt Rumäniens framsteg och gett särskilda rekommendationer för att fokusera de rumänska myndigheternas insatser.

Samarbets- och kontrollmekanismen har spelat en viktig roll vid konsolideringen av rättsstatsprincipen i Rumänien, som en central del av den europeiska integrationen. Genom att samarbeta med de rumänska myndigheterna och övervaka deras arbete har man konkret kunna påverka reformernas takt och omfattning. Kommissionens slutsatser och metoden för samarbets- och kontrollmekanismen har genomgående haft ett starkt stöd från rådet<sup>2</sup>, samtidigt som man har samarbetat med och fått synpunkter från många medlemsstater.

Den här rapporten sammanfattar de åtgärder som vidtagits under det gångna året och ger rekommendationer för de kommande stegen. Den är resultatet av en noggrann analys som genomförts av kommissionen, baserat på bidrag från de rumänska myndigheterna, det civila samhället och andra berörda parter. Kommissionen fick även särskilt stöd av experter från domar- och åklagarkåren i andra medlemsstater som kunde erbjuda en mer praktisk synvinkel. Kvaliteten på informationen från de rumänska myndigheterna har förbättrats avsevärt med tiden – något som i sig på ett intressant sätt återspeglar de framsteg som skett i förvaltningen av reformprocessen.

I rapporten inom ramen för mekanismen för 2014 noterar man framsteg på många områden, och framhåller de centrala korruptionsbekämpande myndigheternas resultat som ett viktigt steg mot att säkerställa hållbarhet. Samtidigt visar politiska angrepp på de grundläggande principerna för reformen att det inte fanns något samförstånd vad gäller att uppnå målen i samarbets- och kontrollmekanismen. Denna rapport tar upp båda tendenserna för att bedöma i vilken utsträckning reformen har slagit rot.

Vikten av samarbets- och kontrollmekanismen framgår även av opinionsundersökningar bland rumänerna själva. En Eurobarometerundersökning från hösten 2014 visade att majoriteten av det rumänska samhället anser att reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption är viktiga frågor för Rumänien. Undersökningen visade även att en mycket större andel anser att det har skett en förbättring under de senaste åren, och att man hyser en viss tilltro till att denna utveckling kommer att fortsätta. Det finns ett stort stöd för att EU bidrar till att ta itu med dessa frågor, och att EU:s åtgärder fortsätter tills Rumänien har nått en standard som är jämförbar med övriga medlemsstater.<sup>3</sup>

Konsekventa resultat är ett av de viktigaste bevisen på att det görs hållbara framsteg mot att uppnå målen i samarbets- och kontrollmekanismen, något som är en förutsättning för att kunna visa att en mekanism som denna inte längre är nödvändig. Kommissionen har fäst särskild vikt vid denna aspekt under sin övervakning i år. Att bygga starka och hållbara

---

<sup>1</sup> Rådets slutsatser från den 17 oktober 2006 (13339/06); Kommissionens beslut 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, 13 december 2006 (C (2006) 6569 final)

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/cvm/key\\_documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm)

<sup>3</sup> Eurobarometerundersökning 406

institutioner är en viktig aspekt för att på ett effektivt sätt inrikta EU-medel på målen i samarbets- och kontrollmekanismen, bland annat genom att effektivt prioritera sammanhållningspolitiken inom ramen för den tematiska målsättningen att förbättra den institutionella kapaciteten och de offentliga myndigheternas effektivitet. Genom mer konsekvent egenansvar och effektiv prioritering kan Rumänien arbeta tillsammans med sina EU-partner<sup>4</sup> för att bibehålla dynamiken i reformarbetet under det kommande året.

## 2. LÄGET NÄR DET GÄLLER REFORMPROCESSEN I RUMÄNIEN

### 2.1 *Ett oberoende rättsväsen*

#### *Utnämningar*

Risken för politisk inblandning i utnämningen av högre tjänstemän har varit ett av de största hindren för ett oberoende rättsväsen. Rapporter inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen har visat vikten av öppna och meritbaserade urvalsförfaranden.<sup>5</sup> Under 2014 skedde inga utnämningar till domare eller åklagare på högsta nivå. Ett viktigt pilotfall kommer att vara den kommande utnämningen av en ny chefsåklagare för direktoratet för utredning av organiserad brottslighet och terrorism (DIICOT), efter det att chefsåklagaren avgått i november.<sup>6</sup> Utnämningen har en stark politisk prägel med tanke på den roll som justitieministern spelar i den.<sup>7</sup> Högsta rådet har föreslagit en ändring av lagen för att ändra på detta, och för att anpassa utnämningen av åklagare till de förfaranden som används för domare, i linje med vägledningen från Europeiska kommissionen för demokrati genom lag inom Europarådet (Venedigkommissionen).<sup>8</sup> För att ändringen ska kunna genomföras, måste regeringen föreslå detta för parlamentet. För Rumänien är 2015 ett bra tillfälle att fullt ut engagera sig för öppna och meritbaserade utnämningar inför ett antal viktiga förfaranden för utnämning av höga befattningar inom rättsväsendet som väntas ske 2016.<sup>9</sup>

#### *Respekt för domare och den rättsliga processen*

I tidigare rapporter inom ramen för mekanismen har man konstaterat att det förekommit politiskt motiverade angrepp mot domare och åklagare i medierna<sup>10</sup>. Detta förblev ett problem 2014, om än inte i lika stor omfattning som tidigare år (särskilt 2012), och var ofta kopplat till korruptionsmål där inflytelserika offentliga personer varit inblandade. Högsta

<sup>4</sup> Vissa medlemsstater ger Rumänien tekniskt stöd på områden som rör samarbets- och kontrollmekanismen.

<sup>5</sup> COM (2014) 37 final; COM (2013) 47 final; COM (2012) 410 final

<sup>6</sup> Den avgående chefsåklagaren för DIICOT åtalas för korruption för gärningar som begåtts före utnämningen 2013. I januari 2013 uttryckte kommissionen sin oro över den pågående processen, och rekommenderade att Rumänien ser till att den nya ledningen för åklagarmyndigheten väljs från ett tillräckligt stort urval av kvalificerade kandidater som uppfyller kraven på yrkeskompetens och integritet, efter ett öppet och transparent förfarande. COM(2013) 47 final, s. 7.

<sup>7</sup> Detta orsakade konflikter i samband med utnämningarna till de högre posterna inom åklagarmyndigheten 2012–2013.

<sup>8</sup> I Venedigkommissionens europeiska standarder för rättsväsendets oberoende framhålls vikten av att undvika att ge politiker en alltför framträdande roll i utnämningarna till åklagarmyndigheten.

<sup>9</sup> Allmän åklagare och chefsåklagare för nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet: maj 2016, ordförande för högsta kassationsdomstolen: september 2016, högsta rådet: val under 2016. Ordföranden och vice ordförande för den nationella integritetsbyrån kommer också att utses i april 2016.

<sup>10</sup> COM(2013) 47 final, s. 4 COM(2014) 37 final s. 3.

rättsrådet har även rapporterat om fall där medierna bevisligen fört vidare uppenbara osanningar eller anklagat domare (eller deras familjemedlemmar) för korruption. Författningsdomstolen har även tagit emot stark kritik från vissa offentliga personer<sup>11</sup>.

En av högsta rättsrådets uppgifter är att garantera rättsväsendets oberoende. År 2012 införde högsta rättsrådet ett förfarande där inspektionenheten är delaktig, för att säkerställa rättsväsendets oberoende samt domares yrkesmässiga anseende, oberoende och opartiskhet. Antalet ansökningar till högsta rättsrådet att inleda detta förfarande ökade under 2014 jämfört med 2013, men det kan bero på att systemet blivit mer trovärdigt, och inte på att problemen i sig har ökat. Trots denna ökning har inspektionenheten kunnat minska den tid som behövs för undersökningar, vilket gjort det möjligt för högsta rättsrådet att reagera snabbare på angrepp, ibland inom en eller två dagar. På så sätt har man kunna lägga fram effektivare motargument.

Samtidigt som icke-statliga organisationer och företrädare för domarförbund erkänner fördelarna med det förfarande som inrättats av högsta rättsrådet, har högsta rättsrådets förklaringar haft svårt att få lika stor täckning som de ursprungliga anklagelserna. Det nationella audiovisuella rådet har uppmanats att spela en mer aktiv roll när det gäller att vidta åtgärder mot media för överträdelse av de yrkesetiska reglerna. De rättsliga myndigheterna har tagit mer proaktiva steg för att medierna ska få tillgång till bättre information om utvecklingen av rättssystemet<sup>12</sup>.

Det verkar fortfarande inte finnas några fastställda gränser för när politiska åtgärder inkräktar på rättsväsendet och de rättsliga besluten, och än mindre vilka sanktioner som ska gälla när dessa gränser överskrids. Rapporten inom ramen för mekanismen för 2014 omfattade rekommendationen att se till att uppförandekoden för parlamentsledamöterna innefattar tydliga bestämmelser, så att parlamentsledamöterna och den parlamentariska processen respekterar rättsväsendets oberoende<sup>13</sup>. Uppförandekoden innehåller inga sådana bestämmelser (se upprepad rekommendation nedan).

#### *Författningsdomstolen och respekt för domstolsbeslut*

Författningsdomstolen har spelat en avgörande roll för att upprätthålla maktbalansen och värna om de grundläggande rättigheterna i Rumänien, samt ta itu med frågor som den rättsliga processen inte har kunnat lösa. Efter ikraftträdandet av den nya strafflagen och straffprocesslagen har författningsdomstolen kunna åtgärda allvarliga stötestenar. Ett annat viktigt exempel är lagen om oförenlighet, som löste ett problem som orsakat inkonsekvens i domstolsbeslut<sup>14</sup>.

Vissa av författningsdomstolens beslut har varit utmanande för rättssystemet och krävt anpassningar av arbetsmetoder. Andra har krävt snabba ändringar av lagar. De rättsliga myndigheterna och justitieministeriet har reagerat inom de fastställda tidsfristerna. Det finns dock klara exempel där parlamentet inte omedelbart har följt upp beslut av

---

<sup>11</sup> Detta skedde bland annat efter beslutet att införa lagar om lagring av uppgifter.

<sup>12</sup> Den tekniska rapporten, avsnitt 1.1.2.

<sup>13</sup> Se COM(2014) 37 final, s. 13.

<sup>14</sup> Den tekniska rapporten, avsnitt 1.1.1.

författningsdomstolen som varit relevanta för lagstiftningen eller parlamentsledamöternas rättigheter och skyldigheter<sup>15</sup>.

När det gäller respekten för domstolsbeslut mer allmänt verkar det finnas ett större erkännande och större vilja från rättssystemet att vidta åtgärder för att se till att domstolsbesluten följs upp. Men det finns fortfarande stora problem,<sup>16</sup> och företag och icke-statliga organisationer har påpekat att offentliga myndigheter, som kan förväntas föregå med gott exempel, inte har respekterat beslut.

### *Konstitutionen*

Diskussionerna om en översyn av konstitutionen drevs på i början av 2014, och förslag till ändringar lades fram i februari 2014. Författningsdomstolen fastslog att många av dessa stred mot konstitutionen och Venedigkommissionen uppmärksammade flera allvarliga problem<sup>17</sup>. Om arbetet återupptas skulle det vara ett lämpligt tillfälle att på nytt se hur konstitutionen kan användas för att befästa rättsväsendets oberoende.

Processen för en översyn av konstitutionen är relevant för samarbets- och kontrollmekanismen, eftersom vissa ändringar rör rättsväsendet och det högsta rättsrådets funktion. Den hittillsvarande ”start-stoppprocessen” har kritiserats för bristande öppenhet, både vad gäller tidsramen och samrådsprocessen. Venedigkommissionens involvering har dock bidragit till att fokusera processen, och om viktiga institutioner som högsta rättsrådet deltar fullt ut skulle detta ge en viss tilltro till att det vid eventuella ändringar tas full hänsyn till rättsväsendets oberoende.

I tidigare rapporter inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen har man tagit upp regeringens användning av undantagsförordningar som en del av det rättsliga systemet för att driva fram lagar om reformen av rättsväsendet och korruption<sup>18</sup>. Två problem har identifierats, bland annat i diskussionerna med författningsdomstolen. Det ena är den frekventa användningen av undantagsförordningar, som begränsar möjligheten till samråd och har lett till bristande rättslig klarhet – med konsekvenser för enhetliggörandet av rättspraxis<sup>19</sup>. Det andra är möjligheten att bestrida undantagsförordningarna. Användningen av undantagsförordningar kan bestridas av ombudsmannen. I tidigare rapporter inom ramen för kontrollmekanismen har man påpekat vikten av denna funktion när det gäller maktbalansen och kvaliteten på lagstiftningsprocessen. Den nuvarande ombudsmannen, som valdes i april med stöd av endast ett parti,<sup>20</sup> anser att ombudsmannen inte bör ingripa i frågor som gäller maktbalansen mellan de statliga myndigheterna utan fokusera främst på frågor om

---

<sup>15</sup> Vad gäller beslut om oförenligheter är vissa institutioner, bland annat parlamentet, fortfarande motvilliga att tillämpa de slutliga besluten mot sina medlemmar. Se nedan, i avsnittet om integritet och i den tekniska rapporten.

<sup>16</sup> Se nedan gällande konfiskering.

<sup>17</sup> Det är en välkommen utveckling att de rumänska myndigheterna har involverat Venedigkommissionen och Europeiska kommissionen i den konstitutionella reformprocessen. Venedigkommissionen var också kritisk till förändringar som rör rättsväsendet, i synnerhet till att ansvaret för utredning och åtal av parlamentariker har flyttats från högsta kassationsdomstolen. Venedigkommissionen efterlyste också en mer noggrann granskning av åklagarnas ställning.

<sup>18</sup> Detta har också framhållits av Venedigkommissionen.

<sup>19</sup> Strategin för att stärka den offentliga förvaltningen som antogs av regeringen i oktober 2014 bör rent allmänt bidra till att förbättra lagstiftningens kvalitet.

<sup>20</sup> I rapporten inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen från juli 2012 påpekades det att de rumänska myndigheterna måste garantera ombudsmannens oberoende, och utnämna en ombudsman som har stöd av alla parter och som har möjlighet att effektivt genomföra sina lagstadgade uppgifter i fullständigt oberoende. (COM (2012)410), s. 18.

individuella rättigheter. Även om det är förståeligt att ombudsmannen har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att använda sin befogenhet för att i ett tidigt skede ta upp frågan huruvida undantagsförordningar är förenliga med konstitutionen inför författningsdomstolen, innebär denna självbegränsning i praktiken en lucka som inte kan täppas igen av andra aktörer i Rumäniens nuvarande institutionella struktur<sup>21</sup>.

## 2.2 Reform av rättsväsendet<sup>22</sup>

### *Nya lagar*

I tidigare rapporter inom ramen för kontrollmekanismen betonades den betydelse som de nya lagarna har för moderniseringen av rättssystemet i Rumänien<sup>23</sup>. Genomförandet av den nya strafflagen och straffprocesslagen i februari 2014 var ett stort steg, och innebar att rättssystemets förmåga att anpassa sig sattes på prov. Ändringen har genomförts väl och de viktigaste institutionerna, det vill säga justitieministeriet, högsta kassationsdomstolen, högsta rättsrådet, åklagarmyndigheten och det nationella institutet för domarkåren, samarbetar med goda resultat. Den rumänska domarkåren kunde anpassa sig till de nya lagarna utan avbrott i arbetet. Vissa nya åtgärder, t.ex. möjligheten till strafflindring, tycks redan ha använts med goda resultat.

Det förekom dock vissa allvarliga övergångsproblem. I flera fall har man kunnat hitta lösningar, t.ex. i fråga om tillämpningen av principen om den mest gynnsamma lagstiftningen. I samband med vissa frågor införde regeringen ändringar genom undantagsförordningar. I samband med vissa andra frågor lades lagförslag fram, men de parlamentariska förfarandena har ännu inte slutförts. Ytterligare anpassningar kommer också att krävas efter beslut av författningsdomstolen. Till exempel fastslog domstolen i december att vissa bestämmelser i lagstiftningen om rättslig kontroll och tillfälliga rättegångskammare inte var förenliga med konstitutionen<sup>24</sup>. Vad gäller rättslig kontroll har justitieministeriet vidtagit åtgärder för att säkerställa kontinuitet inom den godkända tidsfristen. I fråga om tillfälliga rättegångskammare började högsta kassationsdomstolen och högsta rättsrådet omedelbart att arbeta på praktiska lösningar för att tillåta närvaron av försvarsadvokater.

Ytterligare en praktisk utmaning kommer att vara ikraftträdandet av uppskjutna bestämmelser i civilrätten i 2016. Det finns dock tecken på att vissa av målen för civilrätten har nåtts, särskilt när det gäller att minska rättegångars varaktighet (ungefär ett år och sex månader i genomsnitt). En liknande utvärdering av effekterna av strafflagen väntas i februari 2015.

### *Strategi för utvecklingen av rättsväsendet 2015–2020*

Den strategi för utvecklingen av rättsväsendet för 2015–2020 som lagts fram av justitieministeriet godkändes av regeringen den 23 december 2014. Detta dokument bygger till stor del på samarbets- och kontrollmekanismens rekommendationer samt studier som utarbetats tillsammans med Världsbanken, särskilt *Functional Analysis of the Romanian*

<sup>21</sup> Till exempel ansåg många att undantagsförordningen om ”politiska partiers migration” från augusti 2014 gav upphov till konstitutionella frågor. Ombudsmannen tog inte upp frågan inför författningsdomstolen. Lagen förklarades strida mot konstitutionen efter en remiss från parlamentsledamöter i ett senare skede av förfarandet, då lagen redan hade trätt i kraft.

<sup>22</sup> Vikten av reformen av rättsväsendet i Rumänien erkänns även inom ramen för den europeiska planeringsterminen, genom de landsspecifika rekommendationer som rådet antog i juli 2014 för Rumänien, där landet uppmanades att förbättra kvaliteten och effektiviteten inom rättsväsendet (2014/C 247/21).

<sup>23</sup> COM(2014) 37 final

<sup>24</sup> Se den tekniska rapporten, avsnitt 1.1.1.

*judiciary*<sup>25</sup> <sup>26</sup>. Med utgångspunkt i en rad underliggande principer som bygger på rättsstatsprincipen, fastställer strategin mål för ytterligare reformer under perioden 2015–2020, i syfte att göra rättsväsendet effektivare och mer ansvarigt och förbättra dess kvalitet. Strategin och dess handlingsplan bör också utgöra grunden för fastställande av prioriteringar för EU-finansiering på det rättsliga området. Godkännandeförfarandet för dokumentet gick långsamt, det första utkastet var färdigt redan i september 2013. Under hösten hölls samråd, och strategin och dess handlingsplan bör slutföras senast i april 2015.

Erfarenheten visar att en sådan strategi kräver ett stort egenansvar och deltagande av viktiga aktörer. Det högsta rättsrådet tycks dock främst ha arbetat på olika projekt samtidigt.

#### *Budget och mänskliga resurser*

Trots ansträngda offentliga finanser kunde justitieministern säkra betydande ökning av finansieringen för att underlätta reformer. Budgeten för 2014 ökade med 4 % och den planerade budgeten för 2015 omfattar ytterligare en ökning. Detta har bidragit till att finansiera nya anställningar vid domstolar och åklagarmyndigheter, bland annat 200 nya extratjänster.

Nationella akademien för domstolstjänstemän, det nationella institutet för domarkåren och högsta rättsrådet organiserade utbildning och uttagningsprov för de nya tjänsterna, vilka kunde tillsättas snabbt. Några av de framtida behov som identifierats är fler domstolstjänstemän, modernare IT-utrustning och renovering av domstolsbyggnaderna samt stöd till viktiga institutioner, t.ex. inspektionsenheten och nationella akademien för domstolstjänstemän. EU:s finansiering förväntas spela en viktig roll när det gäller att stödja konkreta projekt i samband med reformen.

#### *Rättsväsendets effektivitet*

Arbetsbördan är ett återkommande problem inom rättsväsendet. Detta påverkar domstolsavgörandenas kvalitet och rättssystemets användarvänlighet. Justitieministeriet och högsta rättsrådet har lagt fram ett antal lagstiftningsförslag för att ta itu med frågan om fördelning av arbetsbördan. En lag (som snabbt antogs av parlamentet i oktober 2014) gällde dubbelarbete i verkställigheten av domstolsbeslut, och uppskattas ha befriat de civila domstolarna från cirka 300 000 fall. Det har visat sig svårt att enas om nedläggningen av små domstolar, och genomförandet av en lag som ska ge större frihet när det gäller rollfördelningen mellan domare och domstolstjänstemän verkar ha avstannat. Som en väg framåt har det föreslagits kreativa lösningar, som ambulering av domstolar eller avskaffandet av parallelliteten mellan domstolar och åklagarmyndigheter.

I maj inrättade högsta rättsrådet en arbetsgrupp med uppgift att fastställa hur man ska mäta, analysera och förbättra resultaten i alla domstolar. Detta verkar vara ett viktigt steg för att tillhandahålla de verktyg som behövs för att hantera rättsväsendets funktion, särskilt inom ramen för den övergripande rättsstrategin. Denna skulle med fördel kunna inbegripa en utvärdering av hur rättsväsendet har följt upp sina beslut, för att säkerställa att de genomförs.

---

<sup>25</sup> <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=h7Nit3q0%2FGk%3D&tabid=2880>

<sup>26</sup> Utkastet till offentligt samråd bygger på följande: Rättslig översyn. Rapporter inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen och kommissionens rekommendationer. Optimering av domstolarna. Bidrag från justitieministeriets specialiserade avdelningar, högsta rättsrådet, åklagarmyndigheten, högsta kassationsdomstolen, nationella handelskontor, nationella förvaltningen av kriminalvårdsanstalter.

Högsta rättsrådet fortsätter att vidta åtgärder mot allvarliga fel i yrkesutövningen och disciplinära överträdelse som domare och åklagare gjort sig skyldiga till. Inspektionsenheten har nu etablerat sig som det centrala organet för utredning av disciplinära överträdelse. Antalet disciplinära åtgärder ökade under 2014 jämfört med 2013, och beslutsfattandet har blivit snabbare.

Flera opinionsundersökningar har visat att allmänhetens förtroende för rättsväsendet i Rumänien har ökat, särskilt i de institutioner som bekämpar korruption på hög nivå<sup>27</sup>. Det är ett viktigt erkännande av de framsteg som skett, men det medför även ökade förväntningar. Advokater, affärsmän och icke-statliga organisationer rapporterar att de fortfarande stöter på svårigheter i sina relationer med domstolarna.

### *Konsekvent rättspraxis*

En annan viktig del av reformen av rättsväsendet är konsekvensen i rättspraxis. Högsta kassationsdomstolen har vidareutvecklat sin användning av förhandsavgöranden och överklaganden i lagens intresse för att göra rättspraxisen enhetlig. Den har även vidtagit åtgärder för att förbättra tillgången till domar. Liknande praktiska åtgärder har genomförts hos åklagarmyndigheten och mer allmänt i rättsväsendets ledarskap. Tematiska inspektioner som genomförts av inspektionsenheten har också bidragit till mer konsekvent rättspraxis.

Trots dessa ansträngningar återstår ett antal hinder. Domares ansvarighet om de beslutar att avvika från etablerad praxis är fortfarande inte tydlig. Högsta rättsrådet var tvunget att göra klart att rättsväsendets oberoende inte får vara en ursäkt för en icke enhetlig rättspraxis. Den offentliga förvaltningen har också ett ansvar för att godta domar som gäller återkommande frågor. Detta skulle begränsa antalet domstolsärenden och stärka rättssäkerheten genom att man undviker motstridiga beslut om samma frågor.

Framsteg har gjorts när det gäller offentliggörandet av domstolsavgöranden. Justitieministeriet avslutade ett projekt (som finansieras genom EU-medel) gällande en portal för konsolidering av befintlig lagstiftning.<sup>28</sup> Högsta kassationsdomstolen har en imponerande webbplats. Högsta rättsrådet har också undertecknat ett partnerskap för att organisera offentliggörandet av rättspraxis. Det kommer att inledas i augusti 2015.

## **2.3 Integritet**

### *Nationella integritetsbyrån och nationella integritetsrådet*

Nationella integritetsbyrån har fortsatt att behandla ett stadigt flöde av ärenden under 2014<sup>29</sup>. En stor andel (70 %) av integritetsbyråns beslut om oförenlighet och intressekonflikter överklagas till domstol, men ungefär 90 % av dessa ärenden har bekräftats av domstolarna. Nationella integritetsbyråns tolkningar av lagstiftningen har bekräftats i såväl författningsdomstolen som i högsta kassationsdomstolen. Den kan därför anses agera på en sund rättslig grund. Under 2014 bidrog kassationsdomstolen också till att hitta metoder för att påskynda handläggningen av fall gällande oförenlighet, trots att den även hade andra viktiga arbetsuppgifter. Detta har bidragit till ökad säkerhet och har stärkt integritetslagarnas avskräckande effekt.

<sup>27</sup> Den tekniska rapporten, avsnitt 1.4.8.

<sup>28</sup> Databasen ger sedan 1989 gratis tillgång till Rumäniens lagstiftning i ett användarvänligt format.

<sup>29</sup> Den tekniska rapporten, avsnitt 2.1.3. 638 ärenden anmäldes till nationella integritetsbyrån och 541 inleddes på eget initiativ. Nationella integritetsbyrån har slutfört 514 rapporter under 2014. Jämfört med 2013 har fallen rörande intressekonflikter och omotiverad förmögenhet ökat, medan fallen gällande oförenligheter har minskat.



Även om gränsen mellan rättsväsendets oberoende och inkonsekvent rättspraxis är svår att dra, fanns det i år flera exempel på motstridiga domar från olika domstolar (även från appellationsdomstolar), som gjort olika tolkningar. Vissa tolkningar avvek till och med från högsta kassationsdomstolens tolkningar<sup>30</sup>.

Uppföljningen av integritetsbyråns beslut verkar förbättras. Det finns dock fortfarande fall där bristande genomförande har tvingat integritetsbyrån att vidarebefordra ett ärende till åklagarmyndigheten (att inte tillämpa ett slutligt beslut är ett brott) eller förelägga ett bötesstraff<sup>31</sup>. Detta tyder på att allmänheten inte har full förståelse för att oförenlighetsregler kan användas som ett sätt att förebygga intressekonflikter. Det framgår av det stora antalet förtroendevalda som visat sig vara oförenliga<sup>32</sup>. Allt eftersom det i rättspraxis i allt större omfattning erkänns att beslut om oförenlighet måste verkställas, skulle andra åtgärder också kunna användas för att säkerställa att reglerna är kända.

Vad gäller personal- och budgetfrågor har situationen för nationella integritetsbyrån varit stabil under 2014. Byrån har säkrat resurser för ett viktigt nytt projekt under 2015. IT-systemet "Prevent" för förhandskontroll av offentlig upphandling kommer att vara klart att användas i mitten av 2015 och bör medföra stora fördelar när det gäller att undvika intressekonflikter överhuvudtaget. Systemet kommer att omfatta upphandling både med EU-medel och nationella medel. Nödvändiga genomförandebestämmelser bör antas våren 2015 efter samråd.

Nationella integritetsrådet har fortsatt att fylla sin uppgift som tillsynsorgan, särskilt genom att ingripa offentligt eller inför parlamentet när så krävs<sup>33</sup>. Det nuvarande nationella integritetsrådets mandat löpte ut i november 2014. I samband med förfarandet för att utse ett nytt integritetsråd uppstod en rad kontroverser, bland annat utnämningen (i ett första skede) av kandidater som själva var föremål för nationella integritetsbyråns förfaranden, något som väckte tvivel om huruvida myndigheterna verkligen var beredda att stödja integritetsinstitutionerna, vilket tyder på att man inte helt har förstått målet om integritet.

#### *Integritetsramen: Parlamentet*

Stabiliteten i den rättsliga ramen för integritet är fortfarande en problematisk fråga. Det har lagts fram förslag i parlamentet för att ändra delar av den rättsliga ramen. Även om inget av dessa antogs fanns det inget som tydde på att konsekvenserna av oförenlighet eller korruptionsrisk bedömdes i förväg, och något samråd med nationella integritetsbyrån ägde

---

<sup>30</sup> En av kandidaterna i valet till Europaparlamentet i maj 2014 blev föremål för ett beslut om oförenlighet. Hans rätt att ställa upp i valet ifrågasattes av integritetsbyrån, men appellationsdomstolen fastslog att han kunde ställa upp (även om det aktuella fallet gällde en fråga som högsta kassationsdomstolen redan hade fällt ett avgörande om). Appellationsdomstolen hänsköt inte ärendet till högsta kassationsdomstolen, så högsta kassationsdomstolen hade ingen möjlighet att återupprätta sin egen tolkning av denna fråga.

<sup>31</sup> Exempelvis var integritetsbyrån tvungen att bötfälla medlemmar i en kommunfullmäktige tills de slutligen tillämpade ett beslut om intressekonflikt gällande en av medlemmarna och avsatte honom från sin post. Nationella integritetsbyrån övervägde även att vidta liknande åtgärder mot en parlamentarisk kommitté.

<sup>32</sup> Se den tekniska rapporten, avsnitt 2.1. Nationella integritetsbyrån fastställde 294 fall av oförenlighet 2014. 70 % rörde folkvalda tjänstemän.

<sup>33</sup> Till exempel för att garantera integritetsbyråns oberoende inför senaten: <http://www.integritate.eu/Communicate.aspx?Action=1&Year=2014&Month=5&NewsId=1578&currentPage=3&M=NewsV2&PID=20>

inte rum<sup>34</sup>. En särskilt viktig fråga är reglerna om oförenlighet för folkvalda lokalpolitiker, bland annat borgmästare, med tanke på den roll de spelar inom den offentliga upphandlingen. Det bör påpekas att trots att det inte genomfördes någon ny omröstning i parlamentet som den i december 2013,<sup>35</sup> finns det fortfarande en stark känsla av att det saknas enighet i parlamentet för förstärkta integritetslagar.

En tidigare plan på att kodifiera alla bestämmelser om integritet – som skulle ha gjort dem mer enhetliga och tydliga – har lagts på is på grund av oron över att lagstiftningsprocessen skulle kunna luckra upp befintliga regler. Därmed har en möjlighet att eliminera risken för otydlighet i bestämmelserna gått förlorad. Det är även viktigt att författningsdomstolens domar från 2014, som bekräftar att bestämmelserna om oförenlighet stämmer överens med konstitutionen, befästs i lagstiftningen<sup>36</sup>.

Hur parlamentet genomför byråns beslut (när de bekräftas i domstol) är fortfarande inkonsekvent, trots att man hoppats på att reformerna skulle leda till större automatik. I ett symboliskt fall kunde en lösning nås först efter att en senator avgått. I ett annat fall tog det flera månader att fatta ett beslut, trots att det hävdas att reglerna nu medför automatisk efterlevnad av en slutgiltig dom<sup>37</sup>. Ett nytt fall med en ledamot som har befunnits oförenlig väntar på beslut i parlamentet.

## **2.4 Kampen mot korruption**

### *Kampen mot korruption på hög nivå*

De senaste rapporterna inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen<sup>38</sup> visar förbättrade resultat i kampen mot korruption på hög nivå, en trend som hållit i sig under 2014. Detta gäller både för nationella korruptionsbekämpningsdirektoratet på åklagarnivå<sup>39</sup> och för högsta kassationsdomstolen i rättegångsfasen<sup>40</sup>. Det bekräftas emellertid också att korruption fortfarande är ett stort problem<sup>41 42</sup>.

Korruptionsbekämpningsdirektoratet behandlade flera olika fall av korruption på hög nivå 2014, inom alla typer av offentliga organ och med offentliga personer från olika politiska partier inblandade. Pågående utredningar och åtal omfattade nuvarande och före detta parlamentsledamöter, ministrar, borgmästare, domare och åklagare.

---

<sup>34</sup> Ett exempel är det sätt som lagstiftningsförslaget om ändring av lag nr 51/2006 om offentliga tjänster eller offentliga intressen lades fram på.

<sup>35</sup> I synnerhet ändringarna av strafflagen, som antogs av parlamentet i december 2013, och som författningsdomstolen i januari 2014 fastslog stred mot konstitutionen, skulle ha minskat integritetsramens effektivitet.

<sup>36</sup> Detta gäller särskilt frågan om ”samma myndighet”, se den tekniska rapporten avsnitt 1.1.1

<sup>37</sup> Beslutet fattades sex månader efter författningsdomstolens dom, men omkring 2 år efter högsta kassationsdomstolens dom.

<sup>38</sup> KOM(2014) 37 slutlig, s. 9.

<sup>39</sup> Den tekniska rapporten, avsnitt 3.2.3. År 2014 fick korruptionsbekämpningsdirektoratet in 4987 nya ärenden, vilket är en kraftig ökning jämfört med 2013. 246 ärenden som omfattade 1167 svaranden gick vidare till rättegång. Av dessa ingick 47 i uppgörelser om nedsatt påföljd.

<sup>40</sup> Den tekniska rapporten, avsnitt 3.1. Mellan den 1 januari och 31 december 2014 avgjorde den straffrättsliga avdelningen, som första instans, 12 fall av korruption på hög nivå och panelerna om fem domare avgjorde, som sista instans, 13 fall av korruption på hög nivå.

<sup>41</sup> Detta stöds även av intervjuundersökningar, såsom Eurobarometerundersökning 406, som visar att minst nio av tio tillfrågade i Rumänien (91 %) anser att korruption är ett stort problem (stabil nivå sedan 2012).

<sup>42</sup> Detta erkänns också i de landsspecifika rekommendationer som riktades till Rumänien av rådet 2014 (2014/C 247/21) och i rapporten om insatserna mot korruption (COM(2014) 38 final).

Kassationsdomstolen avkunnade som sista instans fällande domar mot bland annat en f.d. premiärminister, en f.d. minister, borgmästare, parlamentsledamöter och domare. Appellationsdomstolarna har dessutom handlagt andra viktiga ärenden gällande inflytelserika personer inom näringslivet. Dock skjuter man fortfarande upp de flesta domarna i korruptionsmål (om än i mindre omfattning i högsta kassationsdomstolen).

Under större delen av 2014 hade korruptionsbekämpningsdirektoratet begränsad framgång när det gäller att övertyga parlamentet att häva immuniteten för parlamentsledamöterna, för att man ska kunna inleda utredningar och vidta förebyggande frihetsberövande åtgärder. Denna trend verkar ha ändrats i slutet av 2014, när parlamentet upphävde immuniteten för flera parlamentsledamöter som utreddes av korruptionsbekämpningsdirektoratet i ett stort korruptionsfall. Parlamentets svar på framställningarna från korruptionsbekämpningsdirektoratet verkar vara godtyckliga och saknar objektiva kriterier. Däremot har alla framställningar om upphävande av immunitet som inlämnats till Rumäniens president blivit beviljade<sup>43</sup>. Det har dock inte fastställts några tydliga regler för uppföljning av samarbets- och kontrollmekanismens rekommendation om snabb tillämpning av de konstitutionella bestämmelserna om avstängning av ministrar efter åtal och av parlamentariker som dömts för integritets- eller korruptionsbrott<sup>44</sup>. Det faktum att ministrar som åtalats för brott har kvar sina uppdrag och parlamentariker som dömts för korruption sitter kvar, väcker vidare frågor om de rumänska politikernas inställning till korruption.

Parlamentet gav en positiv signal i november 2014 genom att avslå en lag om amnesti, som i praktiken skulle ha lett till att personer som dömts för korruption skulle ha friats. Dock verkar debatten inte vara avslutad än. Endast en vecka efter denna omröstning lades ett nytt förslag om kollektiv amnesti fram i parlamentet.

Den ökade aktiviteten gällde även korruption inom domarkåren, som ses som en särskilt allvarlig form av korruption<sup>45</sup>. Enligt korruptionsbekämpningsdirektoratet innebär den höga siffran inte att korruptionen inom domarkåren har ökat (även om problemets omfattning är oroväckande), utan snarare att tipsen från allmänheten har blivit fler<sup>46</sup>. Denna typ av korruption är komplex och en särskild enhet har inrättats inom korruptionsbekämpningsdirektoratet för detta ändamål.

### *Kampen mot korruption på alla nivåer*

Enligt de senaste årens rapporter inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen har det varit svårt att se resultat när det gäller att bekämpa korruptionen i samhället i stort. Under 2014 fanns det dock tecken på framsteg. Åklagarmyndigheten har vidtagit ett antal konkreta åtgärder för att förbättra resultatet på detta område<sup>47</sup>. Generaldirektoratet för korruptionsbekämpning, som både bistår åklagarmyndigheten (korruptionsbekämpningsdirektoratet och allmänna åklagare) och fungerar som internt korruptionsbekämpningsorgan inom inrikesministeriet, har fortsatt att spela en viktig roll – trots att planerna på att utvidga dess behörighet till att omfatta andra ministerier verkar ha stoppats. Antalet domar i korruptionsmål minskade under 2014, och 80 % av de dömda personerna fick uppskjuten påföljd, vilket fortfarande är en stor andel.

<sup>43</sup> Ministrar eller f.d. ministrar, som inte samtidigt är ledamöter av parlamentet.

<sup>44</sup> COM(2013) 47 final, s. 7.

<sup>45</sup> Under 2014 åtalades 23 domare (inklusive fyra domare i kassationsdomstolen) samt 6 chefsåklagare och 6 åklagare för korruption.

<sup>46</sup> Detta återspeglar ett ökat offentligt förtroende för DNA och rättsväsendet i allmänhet.

<sup>47</sup> Den tekniska rapporten, avsnitt 4.1.

Den nationella antikorrupsionsstrategin 2012–2015<sup>48</sup> har utvecklats till en viktig ram för den offentliga förvaltningen. Den andra utvärderingsomgången som bygger på inbördes granskning, ägde rum 2014 i den offentliga förvaltningen på lokal nivå. Principen bygger på Greco- och OECD-praxis. Institutioner som omfattas av den nationella antikorrupsionsstrategin åtar sig att genomföra 13 rättsligt bindande förebyggande åtgärder och underkasta sig inbördes granskning. Detta arbete stöds också av konkreta förebyggande projekt som genomförs av icke-statliga organisationer med stöd av EU-medel (främst inom hälsovårdsministeriet och ministeriet för regional utveckling). Även om detta arbete ännu inte är heltäckande och har svårt att slå rot i förvaltningar som kämpar med begränsade resurser, finns det flera konkreta framgångshistorier.

Riskbedömning och interna kontroller är de huvudsakliga insatsområdena. Under den senaste tiden har det uppdagats allvarliga mutbrott som hade kunnat upptäckas tidigare genom en noggrann granskning av handlingarna, men som istället avslöjades efter tips från allmänheten<sup>49</sup>. I en tid med stor press på de offentliga finanserna skulle man kunna vänta sig fokus på de skatte- och utgiftsområden där de finansiella möjligheterna är som störst. Man kan också dra lärdomar i fråga om vem som ska lämna in deklARATIONER av tillgångar, och hur dessa kontrolleras.

När det gäller indrivning av tillgångar, särskilt skadestånd, medger de rumänska myndigheterna att systemet måste förbättras. Även om ett av problemen på detta område är att datainsamlingen måste förbättras, lyckas den statliga byrån för skatteförvaltning i samband med genomförande av domstolsbeslut endast driva in 5–15 % av de tillgångar som blivit föremål för domstolsbeslut. Detta gör påföljderna mindre avskräckande, och förlusterna blir ännu större för offret (ofta staten i korrupsionsmål). Detta är ytterligare ett exempel på brister i genomförandet av domstolsbeslut. Justitieministeriet beslutade att inrätta en ny byrå för att sköta förvaltningen av beslagtagna tillgångar är en möjlighet att förbättra situationen.

Korruption och intressekonflikter är vanligt förekommande inom den offentliga upphandlingen, i synnerhet på lokal nivå – något som integritetsmyndigheterna och de brottsbekämpande myndigheterna i Rumänien är väl medvetna om. Detta har fått konsekvenser för utnyttjandet av EU-medel. Många andra faktorer spelar dock också in, bland annat den administrativa kapaciteten hos offentliga upphandlare, bristen på stabilitet, en splittrad rättslig ram och kvaliteten på konkurrensen i samband med offentlig upphandling. En förnyad strukturerad dialog mellan kommissionen och Rumänien inom ramen för genomförandet av de nya direktiven om offentlig upphandling, och för förhandsvillkoren för de europeiska struktur- och investeringsfonderna bör bidra till att identifiera brister, inbegripet områden med risk för korruption och intressekonflikter. Den förhandskontroll av offentlig upphandling som tagits fram av den nationella integritetsbyrån förefaller vara ett steg i rätt riktning, men måste åtföljas av andra åtgärder för att begränsa omfattningen av intressekonflikter, favorisering, bedrägeri och korruption vid offentlig upphandling.

### **3. SLUTSATS OCH REKOMMENDATIONER**

I kommissionens rapport inom ramen för samarbets- och kontrollmekanismen 2014 kunde man lyfta fram flera områden där framsteg gjorts. Vissa av dessa var så stabila att de kan ses

---

<sup>48</sup> <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=T3mlRnW1IsY%3D&tabid=2102>

<sup>49</sup> Ett exempel är ett mutbrott kopplat till invaliditetsersättning, där omfattningen av invaliditetsersättningarna på den aktuella orten inte stod i proportion till befolkningmängden.

som ett tecken på hållbarhet. Denna trend har fortsatt under det senaste året. De åtgärder som de viktigaste rättsliga institutionerna med ansvar för integritetsfrågor har vidtagit för att hantera korruption på hög nivå har fortsatt med en imponerande drivkraft, och har lett till ett ökat förtroende bland rumänerna för rättsväsendet i allmänhet och för åklagarmyndigheten mot korruption i synnerhet. Denna utveckling har främjats av en ökad professionalism inom hela rättsväsendet, inklusive en vilja att försvara rättsväsendets oberoende på ett mer konsekvent sätt och genom en mer aktiv strategi för att göra rättspraxisen enhetlig. Det kommer snart att finnas möjlighet att testa dessa framsteg under särskilt känsliga situationer i samband med utnämningar till högre tjänster.

Samtidigt finns det en stark känsla av att framstegen måste konsolideras och befästas ytterligare. Genomförandet av lagarna har visat att regeringen och rättsväsendet kan arbeta tillsammans på ett konstruktivt och pragmatiskt sätt, men trots att det gått ett år finns det fortfarande många juridiska frågor att lösa. Domstolsbesluten är i vissa fall fortfarande överraskande inkonsekventa, något som alltid är oroväckande. Besluten i parlamentet om huruvida man ska tillåta att parlamentsledamöter lagförs på samma sätt som andra medborgare verkar sakna objektiva kriterier och en tillförlitlig tidtabell. Parlamentet har även visat en ovilja att tillämpa slutliga beslut från domstolar eller författningsdomstolen, ett problem som också påträffas inom andra områden. Även om man inom statsförvaltningen blir allt mer medveten om behovet av att bekämpa korruption, är problemet så omfattande att det kommer att krävas en mer systematisk strategi.

Kommissionen välkomnar det konstruktiva samarbetet med de rumänska myndigheterna under det senaste året. Enigheten kring reformerna och tilltron till att de ger resultat ökar, en tendens som nu måste upprätthållas. Kommissionen ser fram emot att fortsätta att nära samarbeta med Rumänien för att säkerställa målen för samarbets- och kontrollmekanismen.

Kommissionen uppmanar Rumänien att vidta åtgärder på följande områden:

#### 1. Ett oberoende rättsväsen

- Se till att utnämningen av den nya chefsåklagaren för DIICOT sker genom ett öppet och meritbaserat förfarande.
- Genomföra en övergripande översyn av utnämningsförfaranden för ledande befattningar i domarkåren, i syfte att ha tydliga och uttömmande förfaranden på plats i december 2015, och med utgångspunkt i de förfaranden som används för att utse ordföranden för högsta kassationsdomstolen.
- Se till att uppförandekoden för parlamentsledamöterna innehåller tydliga bestämmelser så att parlamentsledamöterna och den parlamentariska processen respekterar rättsväsendets oberoende.
- Låta rättsväsendets oberoende och dess roll vid kontroller och maktfördelning stå i centrum för debatten om konstitutionen.

#### 2. Reform av rättsväsendet

- Slutföra de nödvändiga anpassningarna av strafflagstiftningen så snart som möjligt i samråd med högsta kassationsdomstolen, högsta rådet och åklagarmyndigheterna. Målet bör sedan vara att säkerställa en stabil ram som inte kräver några efterföljande ändringar.
- Utarbeta en handlingsplan för att genomföra strategin för reformen av rättsväsendet, med tydliga tidsfrister och under ledning av både justitiedepartementet och högsta rådet, där alla viktiga intressenter ska ha haft möjlighet att framföra sina åsikter. Utrusta förvaltningen av rättssystemet med effektivare verktyg för att informera om

rättsväsendets funktionssätt (t.ex. statistiska verktyg, målhantering, användar- och personalenkäter) för att kunna fatta bättre underbyggda beslut och redovisa framsteg.

- Finna pragmatiska lösningar för att bibehålla tillgången till rättslig prövning utan att för den skull bibehålla den nuvarande rättsliga kartan med små domstolar.
- Utveckla en strategi för att komma till rätta med problemet med bristande verkställighet av domar och bötestraff.

### 3. Integritet

- Granska på nytt hur man kan säkerställa att parlamentet automatiskt genomför domstolsbeslut som kräver parlamentarikers avgång.
- Genomföra nationella integritetsbyråns förhandskontroll av intressekonflikter i samband med offentlig upphandling. Säkerställa närmare kontakt mellan åklagarsidan och nationella integritetsbyrån så att eventuella brott kopplade till nationella integritetsbyråns fall följs upp.
- Undersöka sätt att förbättra allmänhetens acceptans och effektivt genomföra regler om oförenlighet och förebygga oförenlighet.

### 4. Korruptionsbekämpning

- Förbättra insamlingen av statistik om effektiv indrivning av tillgångar och se till att den nya byrån kan förbättra handläggningen av frysta tillgångar och arbeta tillsammans med ANAF för att effektivisera indrivningen. Andra delar av den offentliga förvaltningen bör ha ett tydligt ansvar om dessa frågor inte följs upp.
- Intensifiera både förebyggande och repressiva åtgärder mot intressekonflikter, favorisering, bedrägeri och bestickning i samband med offentlig upphandling samt fästa särskild uppmärksamhet på viktiga områden, såsom rättsväsendet.
- Använda den nationella strategin mot korruption för att bättre identifiera områden med korruptionsrisk och utforma pedagogiska och förebyggande åtgärder med stöd av icke-statliga organisationer, och dra fördel av de möjligheter som EU-medel ger.
- Fortsätta att förbättra kampen mot korruption på låg nivå, både genom förebyggande och avskräckande påföljder.