

Bruxelles, den 22.1.2014
COM(2014) 37 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om fremskridt i Rumænien inden for rammerne af samarbejds- og kontrolmekanismen

{SWD(2014) 37 final}

1. INDLEDNING

Europa-Kommissionen fremlagde i juli 2012 en rapport med en samlet vurdering af Rumæniens fremskridt fem år efter indførelsen af samarbejds- og kontrolmekanismen¹. Den bemærkede, at mange af de krævede elementer var på plads, og at mekanismen havde udgjort et større bidrag til reform i Rumænien. Der var nu ved at komme større fokus på gennemførelsen af reformerne. Rapporten, dens metoder og konklusionerne blev også godkendt i ministerrådets konklusioner².

Rapporten var også farvet af begivenhederne i juli 2012 i Rumænien, som rejste specifikke spørgsmål om retsstaten og retsvæsenets uafhængighed i landet. Disse spørgsmål blev behandlet i en midtvejsrapport fra januar 2013³. Den rapport konkluderede, at Rumænien havde efterlevet flere, men ikke alle Kommissionens henstillinger om disse spørgsmål. Den gjorde også opmærksom på behovet for at gøre hurtigere fremskridt med efterlevelsen af Kommissionens henstillinger om reform af retsvæsenet, om integritet og bekæmpelse af korruption.

I nærværende rapport vurderes de fremskridt, Rumænien har gjort siden offentliggørelsen af de ovennævnte rapporter på to centrale områder under samarbejds- og kontrolmekanismen: reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption. De hidtidige erfaringer med denne mekanisme er ikke entydige, da fremskridt på ét område kan forsinkes eller annulleres af tilbageskridt andre steder. Beslutninger, der blev truffet af parlamentet i december 2013, var en påmindelse om, at reformens centrale principper og mål stadig anfægtes. Forfatningsdomstolen var nødt til at intervenere og på ny slå til lyd for disse principper. Det gør det særligt vanskeligt at vurdere reformens bæredygtighed og at afgøre, om der en national dynamik, som kan sikre en generelt positiv udvikling.

Det er bemærkelsesværdigt, at de vanskelige vilkår i 2012 ikke svækkede viljen i mange institutioner og hos mange borgere i Rumænien til fortsat at konsolidere fremskridtet. Det er Kommissionens opfattelse, at samarbejds- og kontrolmekanismen, de muligheder, som EU-midlerne giver, og Kommissionens og mange medlemsstaters konstruktive engagement fortsat udgør en værdifuld støtte for reformen i Rumænien. Den næste rapport offentliggøres om et års tid.

2. STATUS OVER REFORMPROCESSEN I RUMÆNIEN

2.1 Retsvæsenet

¹COM(2012)410 final.

² 24. september 2012.

³COM(2013) 47 final. Dens analyse og henstillinger blev godkendt i de konklusioner, der blev vedtaget af Rådet for almindelige anliggender den 11. marts 2013.

Rapporten fra juli 2012 og den opfølgende rapport fra januar 2013⁴ omhandlede navnlig spørgsmålene om retsvæsenets uafhængighed og retsstaten. De har til stadighed været vigtige emner i den nationale debat i Rumænien, og retsvæsenets institutioner har lagt større vægt på dem i deres arbejde. Dette kan have haft indflydelse på omfanget af tillid til retsvæsenets institutioner i Rumænien.⁵

Retsvæsenets uafhængighed og retsstaten

Den forfatningsmæssige orden

Selv om forfatningen og forfatningsdomstolen strengt taget ikke udgør en del af retsvæsenet, indtager de begge en central plads i retsstaten. Forfatningsdomstolens autoritet er ikke blevet udfordret siden sommeren 2012, og den har snarere konsolideret sin rolle som en vigtig mægler. Domstolen vil fortsat indtage en central rolle med hensyn til at forsvare grundlæggende principper som magtens deling, herunder i eventuelle fremtidige drøftelser om forfatningsmæssige ændringer.

Det forventes, at forfatningsdebatten går i gang igen i løbet af året, og det er derfor vigtigt at sikre, at det øverste retsråd har lejlighed til at formulere kommentarer om alle områder, der har relevans for retsvæsenet. Det vil navnlig være vigtigt at undgå ændringer, som øger politikernes mulighed for at øve indflydelse på retsvæsenets ledelse eller udfordre retsvæsenets uafhængighed eller autoritet. Regeringens tilsagn om at ville høre Venedigkommissionen er derfor et særligt vigtigt signal om, at Rumænien er indstillet på at basere eventuelle fremtidige forfatningsændringer på europæiske normer.

Pres på retsvæsenets uafhængighed

Kommissionen modtog i sommeren og efteråret 2012 et stort antal repræsentanter for retsinstitutioner på grund af direkte kritik fra politikere og politisk motiverede angreb i medierne på visse dommere, anklagere og disses pårørende samt på anklagemyndigheder og retsinstitutioner⁶. Disse angrebs antal og omfang synes at være taget af siden 2012, men de forekommer stadig. Dette omfatter tilfælde, hvor retsinstitutioner og dommere er blevet kritiseret direkte i kølvandet på retsafgørelser om vigtige politiske personer.

Dette står i modsætning til situationen i mange andre medlemsstater, hvor magtdelingen og retsvæsenets uafhængighed begrænser omfanget af politikernes meningstilkendegivelser om retsafgørelser – hvad enten det skyldes gældende regler eller konventioner.

Det øverste retsråd, som er den vigtigste forsvarer for retsvæsenets uafhængighed, har varetaget denne opgave systematisk og professionelt, og det har bidraget til, at dette spørgsmål tages mere alvorligt af borgerne og politikerne. En stadigt større del af retsrådets arbejde har været helliget dette område, og en klar og offentligt tilgængelig procedure for,

⁴ COM(2012)410 final, COM(2013) 47 final.

⁵ Ifølge den særlige eurobarometerundersøgelse nr. 385 om retsvæsenet lå rumænernes tillid til retsvæsenet på 44 % ikke langt under EU-gennemsnittet (53 %), og Rumænien lå på en 17. plads ud af EU-28 for så vidt angår tillid.

⁶ COM (2013) 47 final, s. 4.

hvordan retsrådet forholder sig i de enkelte tilfælde, ville bidrage til at konsolidere denne rolle. Det øverste retsråd kunne også overveje andre måder, hvorpå det kan yde institutionel støtte til fremme af retsvæsenets uafhængighed i praksis ved at bakke op omkring de enkelte dommere under sådanne omstændigheder⁷.

Justitsministeriet har også stået bag et nyttigt initiativ, der skal skabe dialog mellem medierne og dommerstanden. Bedre gensidig forståelse og en professionel tilgang hos retsvæsenets institutioner til håndtering af medierne kan bidrage til at forbedre forbindelserne. Det er dog en kendsgerning, at det vil blive svært at gøre fremskridt, hvis myndighedspersoner fortsat kritiserer dommerstanden og retsafgørelserne.

Respekt for retsafgørelser

Respekten for retsafgørelser er et vigtigt aspekt ved magtens deling, og den skal være gældende på mange forskellige niveauer. Manglende gennemførelse af retsafgørelser eller sager, hvor den offentlige administration gentagne gange uberettiget klager over retsafgørelser, anfægter retsafgørelsernes bindende karakter.

Dette er et problem, som berører statens højeste organer. Siden juli 2012 har retsvæsenet mere end én gang måttet henvise spørgsmål til forfatningsdomstolen, fordi parlamentet ikke ønskede at bringe mandater til ophør efter endelige retsafgørelser om uforenelighed i forbindelse med et parlamentsmedlems mandat. Forfatningsdomstolens seneste afgørelse om dette spørgsmål er fra november 2013, men senatet har stadig ikke truffet foranstaltninger i den anledning.

Udnævnelse til højtstående poster

Udnævnelser af dommere og anklagere er et af de områder, hvor det tydeligst fremgår, om der foreligger uafhængighed i retsvæsenet. Anvendelsen af samarbejds- og kontrolmekanismen har vist betydningen af, at der anvendes klare, objektive og velegnede procedurer i forbindelse med sådanne udnævnelser⁸. Det er af afgørende betydning, at der sker upolitisk udnævnelse af velkvalificerede kandidater med høj etik, hvis borgerne skal have tillid til retsvæsenet.

Det seneste års resultater har været blandede⁹. Hvad angår højesterettens ledelse, var der ikke tegn på indblanding i processen. Situationen er mere blandet med hensyn til anklagere, hvor den udnævnelsesprocedure, der blev sat i gang i september 2012, havde stærke politiske undertoner, som efterfølgende procedureændringer ikke formåede at fjerne. Dette kan have fået visse kandidater til ikke at indgive ansøgninger. Visse af de endeligt foreslåede kandidater havde opnået resultater med bekæmpelse af korruption. Det generelle resultat var imidlertid ikke baseret på en gennemsigtig og reelt konkurrencebetonet procedure, der gjorde det muligt at vurdere kandidaternes kvaliteter. Kommissionen beklagede beslutningen om ikke at følge en korrekt procedure og bemærkede, at det nu ville være op til dem, der var

⁷ Se den tekniske rapport, afsnit 1.1.1.

⁸ F.eks. efterlyses der i COM(2012) 410 final "en gennemsigtig og objektiv udnævnelsesproces [for institutioner, der bekæmper korruption] gennem en åben ansættelsesprocedure med klare kriterier, der tager sigte på at sikre den stærkest mulige ledelse og kontinuitet i disse institutioners arbejde". Se også konklusionerne fra ministerrådet, senest den 13. marts 2013.

⁹ Teknisk rapport afsnit 1.5.

blevet udnævnt, at vise, at de var indstillet på at fortsætte disse institutioners indsats for at bekæmpe korruption.

I efteråret 2013 opstod der yderligere et vanskeligt problem med udnævnelserne af chefer og sektionsvicechefer i det nationale direktorat for bekæmpelse af korruption. Her blev midlertidige udnævnelser til midlertidige stillinger bragt til ophør uden videre, og justitsministerens efterfølgende udnævnelser fulgte ikke den procedure, som kræver, at direktoratets ledelse høres. Efter kritik fra offentligheden og det øverste retsråd blev der gennemført en anden og mere konsensuel procedure, som var i overensstemmelse med reglerne, og den resulterede i nogle andre permanente udnævnelser. Timingen førte også til bekymring i offentligheden for, at udnævnelserne hang sammen med direktoratets afgørelse vedrørende bestemte politikere og den offentlige politiske kritik af anklagere¹⁰.

De retlige rammer

Ny lovgivning

I de forskellige rapporter, der er udarbejdet under samarbejds- og kontrolmekanismen, er der set på arbejdet med udarbejdelse af ny lovgivning i Rumænien. Rapporten fra 2012 understreger, at der var sket en betydelig modernisering af lovgivningsrammerne i Rumænien. Implementeringen har ikke været nem, navnlig hvor det har været nødvendigt at opretholde parallelle systemer, men der har været en stadig mere udbredt opfattelse af, at de ledende retsinstitutioner har arbejdet sammen med justitsministeriet for at lette overgangen. Ved forberedelsen af ikrafttrædelsen af den nye straffelovgivning har man søgt at drage nytte af de erfaringer, der allerede er gjort¹¹. Justitsministeriet har også afsat et øget budget og stillinger til gennemførelse af ny lovgivning. Det har været en hjælp, at der er fastsat lidt længere, men realistiske frister for hele denne proces.

Iværksættelsen fra februar af den nye strafferetsplejelov er et større tiltag: alle bestemmelser finder umiddelbar anvendelse, og der indføres to nye institutioner: "retten for borgerlige rettigheder og frihedsrettigheder" og "undersøgelsesretten". Det er derfor særligt vigtigt, at problemerne foregribes og løses, hvor det er muligt. Det er vigtigt, at der gennemføres jævnlig kontrol med den reelle effekt og gennemførelsen af de nye bestemmelser, når den nye lovgivning er i kraft.

Et tilbageværende problem er den nye lovgivnings manglende stabilitet her et par måneder før den træder i kraft. Der er påvist flere retlige problemer, som kan kræve ændringer af lovgivningen eller bestemmelserne om anvendelse af strafferetsplejeloven, som mangler at blive vedtaget inden ikrafttrædelsen¹². Hertil kommer, at det rumænske parlament i december vedtog en række kontroversielle ændringer af straffeloven, som blev fundet forfatningsstridige af forfatningsdomstolen (se nedenfor).

Konsekvens i retspraksis

¹⁰ Teknisk rapport, afsnit 1.5.

¹¹ Teknisk rapport, afsnit 1.2.2.

¹² Teknisk rapport, afsnit 1.2.2.

Indførelsen af lovgivningen udgør også en vigtig mulighed for at adressere spørgsmålet om konsekvens i retspraksis. For virksomhederne og den bredere offentlighed er det stadig et stort problem, at domstolenes retspraksis eller tolkningen af lovene er præget af manglende konsekvens og forudsigelighed.

Højesteretten har iværksat en række nyttige foranstaltninger for at adressere dette spørgsmål. De nye retsplejelove koncentrerer 2. instansappellerne om det væsentlige kassationsformål og styrker højesterets indsats for at sikre en konsekvent retspraksis. Proceduren for præjudicielle afgørelser kommer til at omfatte en ny procedure med mulighed for at forelægge højesteret spørgsmål med henblik på at opnå en fortolkningskendelse, der er bindende for både den pågældende domstol og i fremtidige tilfælde. Højesteret og det øverste retsråd har taget vigtige skridt med hensyn til uddannelse og offentliggørelse af begrundede retsafgørelser, herunder givet dommere og justitssekretærer adgang til retsafgørelser fra alle landets domstole. Det næste skridt bør være at sikre, at alle retsafgørelser er tilgængelige for de juridiske erhverv og den bredere offentlighed¹³.

Det er et faktum, at der hos visse grupper er modstand mod at følge retspraksis eller retningslinjer formuleret af højere domstole, og det er til hinder for, at retsvæsenet kan fungere normalt. Den heraf følgende usikkerhed underminerer tilliden til retsvæsenet og skaber ineffektivitet og frustrationer hos både de erhvervsdrivende og borgerne. Domstolenes ledere kunne gøre mere for over for deres kolleger ved at understrege vigtigheden af konsekvens og navnlig genoptage sager af egen drift, hvor afgørelser afviger fra højesterets retspraksis. Højesteret skal sørge for at sikre ensartet fortolkning, hvis der mangler konsekvens i nogle af dens egne afgørelser.

En yderligere hindring for ensartet anvendelse af lovgivningen er relateret til lovgivningsrammernes kvalitet og stabilitet. Der anvendes et stort antal nøddekreter eller parlamentsprocedurer, som er uigennemsigtige, og ofte ikke levner mulighed for korrekt vurdering, høring og forberedelse – også i tilfælde, hvor det er uklart, hvorfor der anvendes hasteprocedurer. Det skaber forvirring hos dommere, anklagere, advokater, virksomheder og borgere, som skal anvende lovene, hvorfor der begås fejl, og der er større risiko for, at der udnyttes smuthuller til alternativ tolkning af loven.

Strukturel reform af retsvæsenet

Strategi til udvikling af retsvæsenet (2014-2018)

Justitsministeriet har været i gang med at fastlægge en strategi til udvikling af retsvæsenet (2014-2018). Strategien tager sigte på at styrke de igangværende reformer og retsinstanser og på at øge tilliden til retsvæsenet. De overordnede mål – større effektivitet, styrkelse af institutionerne, integritet, kvalitet, gennemsigtighed og adgang til domstolsprøvelse – er i overensstemmelse med det arbejde, der gøres i andre medlemsstater og på europæisk plan. Målet er at få strategien og den ledsagende handlingsplan vedtaget i februar 2014. I forbindelse med et sådant initiativ er det afgørende, at der er et tæt samarbejde mellem regeringen og retsinstanser, og ministeren har formået at bringe de forskellige institutioner

¹³ Teknisk rapport, afsnit 1.3.2, omhandler de forskellige initiativer, der indtil videre er taget.

sammen. Med konsensus vil strategien få øget legitimitet. Det vil også være vigtigt at involvere andre juridiske erhverv som f.eks. sagførere, notarer og fogeder i denne proces.

Et vigtigt element i enhver fremtidig reform af retsvæsenet vil være at øge forvaltningskapaciteten, således at der kan træffes beslutninger på et bedre grundlag gennem indsamling af relevante oplysninger om den måde, retsvæsenet fungerer på, og gennem forskning og langsigtet planlægning. Andre medlemsstater har også gennemført undersøgelser blandt domstolenes brugere og personale med henblik på at afdække svagheder i systemet.

Forvaltning af arbejdsbyrde og effektivitet i retsvæsenet

For stor en arbejdsbyrde ved visse domstole og hos visse anklagemyndigheder anerkendes at være et vedvarende problem, som forstærkes af usikkerhed omkring lovgivningens virkninger. Visse tendenser inden for retsvæsenet som f.eks. specialisering, bedre anvendelse af domstolspersonale og foranstaltninger vedrørende domstolspraksis, som kan forhindre unødige forsinkelser, kan alle have en effekt.

Det er imidlertid også vigtigt at se på det vedvarende problem¹⁴ med hensyn til balanceret tildeling af ressourcer ved at ændre retsvæsenets opbygning. En sådan ændring ville imidlertid kræve lovændringer, og på trods af opbakningen fra justitsministeriet lader det til, at parlamentets opbakning er usikker.

Retsvæsenets integritet

Det øverste retsråd har understreget sin nultolerancepolitik, når det drejer sig om at tackle problemer med integritet inden for retsvæsenet, og med hjælp fra inspektoratet er der blevet udviklet en mere konsekvent og gennemgribende metode. Det er vigtigt, at dette også afspejles ved en konsekvent tilgang hos den administrative afdeling under højesteret. Dette synes at have resulteret i et større antal sager¹⁵, men der er behov for yderligere kontrol for at fastslå, om der er en præventiv effekt.

2.2 Integritetsrammerne

Integritetsrammerne er et af de centrale træk ved samarbejds- og kontrolmekanismen. Det er institutionerne og reglerne, der skal sikre, at målene er klart definerede og virkeliggøres efter planen. Rammerne bygger også i vid udstrækning på politisk og kulturel accept af, at integritet er et vigtigt princip for offentligt ansatte, og at overtrædelse af regler har konsekvenser.

Det nationale integritetsagentur og det nationale integritetsråd

Det nationale integritetsagentur har det seneste år fortsat konsolideringen af sine hidtidige resultater¹⁶. Der er imidlertid stadig hindringer, og der er forskelle på de fremskridt, der er gjort med hensyn til uforenelighed, interessekonflikt og rigdom, der ikke kan begrundes.

¹⁴ Se f.eks. COM(2012) 410 final, s. 8.

¹⁵ Teknisk rapport, afsnit 1.4.4. Denne sektion omfatter også det store antal sager, som der er klaget over med held ved højesteret, hvilket har været til skade for foranstaltningernes effekt.

¹⁶ Teknisk rapport, afsnit 2.1.3.

Integritetsagenturet og dets ledelse har navnlig stået over for en række angreb, som ofte har syntes at være sammenfaldende med sager, agenturet har ført over for ledende politiske figurer. Det nationale integritetsråd har vist sin værdi som et tilsynsorgan, der er i stand til at forklare integritetsagenturets mandat og intervenere offentligt, når der er behov for det.

Det nationale integritetsagentur er blevet mere etableret som institution, og regeringen går ind for at tilføje det flere ressourcer for at sikre, at det fungerer effektivt. Dets forbindelser til andre statsagenturer er meget vigtige, og agenturet har indgået en række samarbejdsaftaler om disse forbindelser, hvoraf nogle er mere frugtbare end andre. Der klages ofte over integritetsagenturets afgørelser ved domstolene, men dataene viser, at i mere end 80 % af de tilfælde, hvor der var tale om afgørelser om interessekonflikt, bekræftede domstolene agenturets konklusioner.

Domstolene er tilsyneladende blevet fortrolige med integritetsrammerne. Retspraksis er imidlertid stadig ujævn: der afsiges ikke blot modstridende kendelser ved appelinstanser, men også ved højesteret, og behandlingen af sager vedrørende uforenelighed er stadig langsommelig. En sag ved højesteret om, hvorvidt den kan appellere en afgørelse, der er truffet af formueundersøgelseskommissionen, om ikke at indklage en sag fra det nationale integritetsagentur for en domstol, er stadig ikke afgjort. Den tid, det tager at annullere kontrakter, der er undertegnet i strid med reglerne om interessekonflikt, og de ringe resultater, den offentlige administration har opnået med retsforfølgelse over for disse, er også med til at begrænse den forebyggende effekt ved integritetsagenturets arbejde, og den situation er en belastning for de offentlige finanser.

Beslutningen om at fastlægge en ny ordning med forudgående kontrol af eventuelle interessekonflikter i forbindelse med tildeling af offentlige indkøbskontrakter er et vigtigt bidrag til integritetsagenturets aktiviteter¹⁷. Det er helt klart ønskeligt, at mulige interessekonflikter påvises og undgås på forhånd, inden kontrakterne undertegnes. En retlig forpligtelse for de ordregivende myndigheder til at reagere på problemer, der er identificeret af integritetsagenturet, vil være vigtig for at få systemet til at virke. Det vil også være vigtigt, at der findes en bestemmelse om, at hvis man går videre med kontrakten, og integritetsagenturets afgørelse bekræftes, så vil den offentlige embedsmand, der er berørt af en interessekonflikt, skulle betale en minimumsprocent af kontraktomkostningerne. Hvis denne fremgangsmåde er en succes, skal den ikke kun anvendes i forbindelse med EU-midler, men på alle offentlige indkøbsprocedurer.

Det ville være logisk at gøre brug af de erfaringer, der gøres med integritetsagenturets igangværende arbejde, for at forbedre dets lovgivningsrammer. En pakke, der nu drøftes med regeringen, kunne omfatte vigtige skridt som f.eks. øjeblikkelig annullering af en kontrakt, når en afgørelse om en interessekonflikt bliver definitiv, mere kontrol i udnævnelsesfasen og lettere adgang til interesseerklæringer. Dette vil også være en god mulighed for agenturet til at styre kodificeringen af integritetsrammerne, som også burde sikre, at eventuelle dobbelttydigheder i de nuværende rammer fjernes.

¹⁷ Teknisk rapport, afsnit 2.1.4., beskriver den planlagte proces i detaljer.

Effekten af sådanne hensigtsmæssige skridt er imidlertid usikker, eftersom parlamentet gentagne gange har forsøgt at underminere anvendelsen af integritetsrammerne¹⁸. Dette omfatter f.eks. forsøg på at ændre reglerne for uforenelighed for lokalt valgte repræsentanter i sommeren 2013 eller de nylige forsøg på at ændre straffeloven, som medførte, at hele kategorier af personer blev undtaget fra regler om integritet, herunder om interessekonflikt (se nedenfor). Der har også været tilfælde, hvor parlamentet ikke har været villigt til at gennemføre en afgørelse truffet af integritetsagenturet – også selv om den var understøttet af en retsafgørelse. Et regeringsforslag om ændring af loven om det nationale integritetsagentur ville derfor skulle styrke og konsolidere agenturets rolle som en vigtig test af den politiske vilje til at opretholde de eksisterende regler vedrørende integritet.

Integritetsrammerne: Parlamentet

I tidligere rapporter under samarbejds- og kontrolmekanismen er der også blevet gjort opmærksom på risikoen for, at parlamentets regler beskyttede parlamentsmedlemmerne mod retsforfølgelse¹⁹. I rapporten fra januar blev det påpeget, at parlamentet i januar 2013 havde vedtaget ændringer af vedtægten for medlemmer af parlamentet og herved ændret proceduren for ophævelse af immunitet i tilfælde af, at parlamentarikere bliver genstand for efterforskning eller anholdes, eller at tidligere ministre retsfølges. Vedtægtsændringen synes at være et nyttigt skridt, fordi det skaber større klarhed om uforenelighed, der kan medføre ophør af et mandat, og fordi der fastsættes frister for parlamentets behandling af anmodninger fra anklagere om anholdelse eller efterforskning af parlamentsmedlemmer. Det kræves dog ikke, at afslag på retsforfølgelse begrundes²⁰.

Som følge af en klage til forfatningsdomstolen trådte disse bestemmelser først i kraft i juli, og gennemførelsesbestemmelserne og den nye adfærdskodeks²¹ er endnu ikke blevet vedtaget. Vedtægtsens effektivitet vil skulle vurderes over tid. Praksis i løbet af efteråret 2013 var desværre ikke altid udtryk for, at parlamentets medlemmer var interesserede i at anvende nye regler, der skulle sikre ny stringens i procedurerne²². Bl.a. udtrykkes der i januar rapporten bekymring over, at parlamentet ikke havde gennemført en højesteretsafgørelse, som bekræftede en afgørelse truffet af det nationale integritetsagentur.²³

2.3 Bekæmpelse af korruption på højt plan

I tidligere rapporter under samarbejds- og kontrolmekanismen og i Rådets konklusioner er det understreget, at de resultater, der opnås af institutionerne med ansvar for at bekæmpe korruption på højt plan, har meget stor betydning for virkeliggørelsen af de mål, der er opstillet under denne mekanisme. Siden offentliggørelsen af Kommissionens seneste rapporter har det nationale direktorat for bekæmpelse af korruption i forbindelse med

¹⁸ På s. 14 i COM(2012) 410 final angives der eksempler fra de seneste år.

¹⁹ F.eks. COM(2012) 410 final, s. 14.

²⁰ På s. 7 i COM(2013) 47 final anbefales det, at hvis "parlamentet ikke tillader den almindelige retsforfølgelse at finde sted, bør dette begrundes nærmere."

²¹ Formanden for deputeretkammeret har givet udtryk for, at adfærdskodeksen bør være inspireret af international praksis, og at der burde sendes et udkast til Europa-Parlamentet i december 2013.

²² Teknisk rapport, afsnit 2.2

²³ Selv efter klar støtte fra både højesteret og forfatningsdomstolen i en sag vedrørende en senator.

retsfølgelse²⁴ og højesteret²⁵ under retssager opnået betydelige resultater under vanskelige vilkår. Både med hensyn til tiltale og domfældelse har retsvæsenets behandling af magtfulde politikere været en vigtig demonstration af det rumænske retsvæsens rækkevidde.

Der har været betydelige forbedringer af domstolspraksis, navnlig med hensyn til hastigheden af korruptionsdirektoratets efterforskning og domfældelse²⁶. Et større smuthul er blevet lukket, således at en sag ikke kan forsinkes ved, at f.eks. parlamentsmedlemmer træder tilbage, og beskikkede forsvarere er til rådighed ved højesteret, således at fravær af en forsvarsadvokat ikke kan anvendes som påskud til udsættelse.

Bekæmpelse af korruption inden for dommerstanden²⁷ er et centralt element for tilliden til systemet. På dette område er der gjort en indsats for at øge sanktionernes kohærens og afskrækkende effekt gennem fremlæggelse af et lovforslag, der skal fjerne dommernes særlige "tjenestepension" efter en definitiv dom for overlagte strafbare handlinger, herunder korruption²⁸.

Situationen er imidlertid den, at man ved bekæmpelsen af korruption på højt plan står over for betydelige hindringer. Der efterforskes, rejses tiltale og afsiges domme, men der er tegn på, at korruption ikke altid behandles som alvorlig kriminalitet. Den store procentdel af betingede domme inden for retsvæsenet synes at illustrere, at dommerne er tilbageholdende med hensyn til at iværksætte de fulde konsekvenser, når personer findes skyldige²⁹ - i modstrid med de retningslinjer for domfældelse, der er formuleret af højesteret. Et andet vigtigt forhold i denne forbindelse er, at det er nødvendigt at opnå bedre resultater med hensyn til beslaglæggelse af værdier og inddrivelse af værdier. Udvidet beslaglæggelse, der gør det muligt at foretage beslaglæggelse hos pårørende, er stadig en ny og relativt sjældent anvendt fremgangsmåde³⁰.

Denne tilbageholdenhed sættes i relief, når rumænske politikere i udtalelser udtrykker sympati for personer, der er dømt for korruption. Inkonsekvent anvendelse af reglerne om ministre, der træder tilbage fra poster, giver et indtryk af subjektivitet. Dette kan også hænge sammen med, at ændringerne af straffeloven blev godkendt af parlamentet i december 2013 uden forudgående debat eller offentlig høring. Rumænske retsorganer, herunder højesteret og det øverste retsråd, udtrykte alvorlige forbehold over for ændringerne, fordi de ville have den

²⁴ Der har i 2013 været en betydelig stigning i antallet af sager, hvor der er rejst tiltale (i alt 1073). Se teknisk rapport, afsnit 3.2.3.

²⁵ De tal, der er indberettet for højesteret, er i samme størrelsesorden som tallene for 2012. Se teknisk rapport, afsnit 3.2.3.

²⁶ Ud af 205 sager behandlet af det nationale direktorat for bekæmpelse af korruption, hvor de endelige afgørelser blev afsagt i rapporteringsperioden, blev hovedparten (ca. 73 %) afsluttet inden for en periode på under fire år (heraf de fleste inden for 2 år). Se teknisk rapport, afsnit 3.1.

²⁷ Nogle få nylige sager er blevet indberettet af både højesteret og direktoratet for korruptionsbekæmpelse.

²⁸ Dette udkast til lov er blevet godkendt af deputeretkammeret, men behandles stadig af senatet.

²⁹ I sager, der er ført af DNA mellem den 1. januar 2013 og den 15. oktober 2013, blev 853 personer idømt fængselsstraffe. 22,2 % (189 straffe) indebar frihedsberøvelse, og i 77,8 % af tilfældene (664 domme) var der tale om udsættelse af gennemførelse (enten betinget udsættelse af gennemførelse eller udsættelse af gennemførelse med tilsyn). Se teknisk rapport, afsnit 3.6.1.

³⁰ Justitsministeriet indberettede, at loven fra 2012 om udvidet beslaglæggelse var blevet anvendt af anklagemyndigheden mellem den 1. januar og den 1. september 2013 i 34 sager. Kun én retsafgørelse, der indebar udvidet beslaglæggelse er vedtaget, og den sag er blevet indklaget til den øverste appelret.

effekt, at de udelukkede parlamentsmedlemmerne³¹ fra anvendelsesområdet for lovgivning om korruption som f.eks. bestikkelse, misbrug af indflydelse og embedsmisbrug. Det fremgik af oplysninger fra direktoratet for bekæmpelse af korruption, at ca. 28 parlamentsmedlemmer var blevet dømt eller tiltalt for korruption³².

En anden ændring vedrørte forældelsesreglerne, som ville reducere forældelsesperioden betydeligt. I rapporterne under samarbejds- og kontrolmekanismen er der ofte gjort opmærksom på forældelsesreglerne i Rumænien³³, som indeholder en ganske usædvanlig bestemmelse om, at forældelsen først ophører ved domsafsigelse ved sidste instans. Andre vigtige bestemmelser vedrørte omdefineringen af interessekonflikt, der indebærer, at en lang række kategorier af personer ikke længere havde strafferetligt ansvar³⁴. En anden foreslået ændring ville have den konsekvens, at personer, der allerede var dømt, blev fritaget for alle konsekvenser af korruption³⁵.

Disse ændringer fremkaldte reaktioner fra den rumænske dommerstand³⁶ og fra det internationale samfund³⁷. En ting, der blev påpeget, var, at FN-konventionen om korruption fastsætter, at alle personer, der bestrider et lovgivende, udførende, administrativt eller retsligt hverv, bør være omfattet af regler om korruption og interessekonflikt³⁸. Rumæniens forfatningsdomstol fastslog i januar 2014, at ændringerne var forfatningsstridige og henviste navnlig til behovet for at respektere forpligtelser fastsat i international ret samt princippet om lighed for loven, der er fastsat i Rumæniens forfatning. Forfatningsdomstolens afgørelse var en vigtig demonstration af kontrol og modkontrol (*checks and balances*), men det kan undre, at parlamentet vedtog ændringer, som syntes at være i direkte modstrid med sådanne vigtige principper.

2.4 Bekæmpelse af korruption på alle niveauer

Samarbejds- og kontrolmekanismen kræver også, at der gøres en stor indsats for at bekæmpe korruption på alle niveauer i det rumænske samfund. Undersøgelser viser til stadighed, at offentligheden i vid udstrækning er bekymret over forekomsten af korruption³⁹. Det kan have en positiv indvirkning på opfattelsen af korruption at retsforfølge højt profilerede personer,

³¹ Både formanden og personer, der f.eks. er sagførere, notarer eller justitssekretærer.

³² Teknisk rapport, afsnit 3.2.1.

³³ COM(2012) 410 final anbefalede at suspendere forældelsesfristerne ved indledning af forundersøgelse.

³⁴ Mere end 100 borgmestre og viceborgmestre er på nuværende tidspunkt tiltalt for lovovertrædelser, der ligger inden for korruptionsdirektoratets ansvarsområde.

³⁵ Behandlingen af denne ændring blev udskudt.

³⁶ Se f.eks. korruptionsdirektoratets pressemeddelelse:

<http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=4510&jffdi=&jffi=comunicat>; og højejeret på adressen:

<http://www.scj.ro/sesizari%20CC/Hot%20SU%201%202013.pdf>

³⁷ Jf. f.eks. den reaktion, der kom fra De Forenede Staters ambassade i Rumænien: <http://romania.usembassy.gov/policy/media/pr-12112013.html>

³⁸ Jf. f.eks. den foreslåede artikel 4, stk. 5, i forslaget til direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions interesser COM(2012) 363 final af 11.7.2012. Dette er også på linje med FN-konventionen om korruption, som fastsætter, at en offentlig tjenestemand eller ansat er "enhver person, der bestrider et lovgivende, udførende, administrativt eller retsligt hverv hos en statslig part, uanset om de er udpeget eller valgt.

³⁹ Jf. eurobarometerundersøgelse nr. 374 fra februar 2012,

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf og Transparency International 2013 Corruption Perceptions Index: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>.

men korruption skal bekæmpes vedholdende på alle niveauer, og det skal vises, hvilke konsekvenser, der følger af en dom for denne forbrydelse. De administrative og forebyggende foranstaltninger på dette område halter stadig bagefter⁴⁰.

Den nationale korruptionsbekæmpelsesstrategi er et vigtigt initiativ, som har formået at udbrede fælles rammer til en lang række rumænske institutioner⁴¹. Indsatsen for at udbrede bedste praksis og tilskynde offentlige organer til at sætte ressourcer af til og fokusere på korruptionsbekæmpelse er tydeligvis værdifuld⁴². Det næste skridt ville være at anvende mere konsekvente regler på områder som risikovurdering og interne kontrolstandarder. I mangel af håndhævelsesbeføjelser⁴³ afhænger strategien imidlertid i høj grad af prioritering hos ledelsen i de forskellige institutioner. Der er måder, hvorpå det kan vises, at man føler sig forpligtet til at bekæmpe korruption, f.eks. ved at udvise vilje til at anmelde overtrædelser til institutioner, der bekæmper korruption. Det forhold, at forskellige institutioner har opnået meget forskellige resultater med sådanne foranstaltninger viser, at der mangler metodekonsekvens.

Et andet vigtigt tiltag kunne være at sikre, at nye politikker og ny lovgivning bliver til under hensyn til behovet for at forebygge korruption. Et eksempel kunne være initiativer til fremme af decentralisering og regionalisering, hvor uddelegering af finansiel beslutningstagning ledsages af risikovurdering og skridt til at forebygge nye risici⁴⁴.

Specifikke projekter til korruptionsbekæmpelse, f.eks. i undervisningsministeriet, sundhedsministeriet, justitsministeriet og ministeriet for regionaludvikling samt i det nationale agentur for skatteadministration er videreført, og det har givet interessante resultater og kan muligvis udgøre et eksempel på bedste praksis. Kommissionen ser frem til at bygge videre på disse initiativer i forbindelse med udviklingen af specifikke projekter for den kommende programmeringsperiode.

Ud over behovet for at styrke arsenalet til forebyggelse af korruption og interessekonflikt i forbindelse med offentlige indkøb er det ifølge dommere og ansvarlige for offentlige indkøb i Rumænien af stor betydning at forenkle lovgivningen og sikre mere stabilitet⁴⁵. Mange NGO'er, erhvervsekspertter og uafhængige ekspertter har gjort opmærksom på, at procedureerne for offentlige indkøb fortsat er præget af risikoen for korruption. Dette er ikke et problem, som er forbeholdt Rumænien, men der er også spørgsmålet om den administrative kapacitet til at forvalte procedurene, navnlig på lokalt plan, som der skal være særlig opmærksomhed omkring, navnlig med hensyn til forebyggelse. Det vil være vigtigt at styrke samarbejdet mellem ANRMAP (den rumænske myndighed, der regulerer og fører tilsyn med offentlige

⁴⁰ Det skal eksempelvis bemærkes, at mange borgmestre befandt sig i en situation med uforenelighed, hvor der ikke blev taget skridt, før det nationale integritetsagentur begyndte at sætte fokus på problemet. Allerede gennemførte kontroller havde derfor ikke givet resultater.

⁴¹ For eksempel deltager næsten 80 % af de lokale myndigheder nu i strategien og har udpeget kontaktpersoner for aktiviteter, der vedrører gennemførelse af den nationale korruptionsbekæmpelsesstrategi.

⁴² Der er også en portal vedrørende den nationale korruptionsbekæmpelsesstrategi, der giver mulighed for at indberette oplysninger om indikatorer for forebyggende foranstaltninger og selvevalueringer fra offentlige institutioner.

⁴³ Ud over en sortliste over dem, der endnu ikke har offentliggjort deres rapporter.

⁴⁴ Der er for nyligt med held blevet indgivet en klage til forfatningsdomstolen over decentraliseringsloven.

⁴⁵ Adskillige ændringer af de generelle regler for offentlige indkøb inden for et år har f.eks. skabt megen forvirring. Hertil kommer, at de højere lofter i forbindelse med offentlige indkøb, som kan gennemføres uden offentlige udbud, øger risiciene.

indkøb) og det nationale integritetsagentur omkring indførelse af en ordning til forudgående kontrol af interessekonflikt ved tildeling af kontrakter om offentlige indkøb. Den procedure, der anvendes ved udbud omfattende EU-midler, bør desuden hurtigt tages i brug ved alle offentlige indkøb i Rumænien.

3. KONKLUSION OG ANBEFALINGER

Denne evaluering viser, at Rumænien har gjort mange fremskridt siden offentliggørelsen af den foregående rapport under samarbejds- og kontrolmekanismen. De resultater, der er opnået af centrale retsinstanser og institutioner, som skal fremme integritet, er stadig positive. Nødvendige og længe ventede lovgivningsændringer er fortsat på rette spor, og en vilje til samarbejde mellem retsvæsenets institutioner og justitsministeriet bidrager til løsning af forvaltningsmæssige spørgsmål. Den roligere politiske atmosfære siden foråret 2013 har været til gavn for denne situation.

Der er imidlertid stadig grund til bekymring med hensyn til retsvæsenet uafhængighed, og der er mange eksempler på modstand mod integritet og foranstaltninger til korruptionsbekæmpelse på politisk og administrativt plan. Den hastigt gennemførte og uigennemsigtige ændring af straffeloven i december 2013 medførte udbredt bekymring, fordi den grundlæggende var i strid med lovgivningen til bekæmpelse af korruption og fremme af integritet, også selv om forfatningsdomstolen udviste et eksempel på kontrol og modkontrol ved at dømme den forfatningsstridig. Den vigtige foranstaltning vedrørende centrale udnævnelser har givet blandede resultater. Visse procedurer har været åbne, gennemsigtige og baseret på kvalifikationer, mens andre giver anledning til kritik på grund af politisk indblanding.

Denne situation har konsekvenser for, i hvor vid udstrækning reformprocessen i Rumænien kan anses for at være bæredygtig. Evnen hos de centrale institutioner i korruptionsbekæmpelsen til at modstå vedvarende pres har vist, at reformtilgangen har slået rod i vigtige dele af det rumænske samfund. Det forhold, at parlamentet var hurtigt til at anfægte de grundlæggende reformelementer, var derimod en påmindelse om, at der ikke er konsensus om at virkeliggøre de mål, der er opstillet under samarbejds- og kontrolmekanismen.

Kommissionen opfordrer Rumænien til at træffe foranstaltninger på følgende område:

1. Retsvæsenets uafhængighed

Ledelsen inden for retsvæsenet bør fortsat forsvare retsvæsenets uafhængighed. Integritet og kvalifikationer skal lægges til grund for klare procedurer for udnævnelser. Rumænien bør på dette område:

- sikre, at adfærdskodeksen for parlamentsmedlemmer omfatter klare bestemmelser, således at parlamentsmedlemmerne og den parlamentariske proces respekterer retsvæsenets uafhængighed og navnlig dets afgørelser
- sikre de nødvendige vilkår til, at det øverste retsråd kan konsolidere sin indsats for at beskytte retsvæsenets uafhængighed og støtte dommere, som oplever pres på retsvæsenets uafhængighed

- benytte muligheden for den mulige revision af forfatningen til at sikre opfølgning af eksisterende bestemmelser om magtens deling med en klar erklæring om den udøvende magts og den lovgivende magts forpligtelse til at respektere retsvæsenets uafhængighed
- styrke indsatsen for at sikre pålidelig information og oplysning over for pressen og offentligheden om retsvæsenets rolle og stilling og om igangværende sager.

2. Reform af retsvæsenet

Der bør være mere konsekvens inden for retspraksis og retspleje, herunder foranstaltninger til fremskyndelse af domstolenes sagsbehandling og ibrugtagning af nye muligheder som f.eks. udvidet beslaglæggelse. Rumænien bør på dette område:

- gå videre med at tage hånd om spørgsmål vedrørende arbejdsbyrde og vedtage lovgivning, der er nødvendig for at omstrukturere retssystemet
- til forvaltning af retsvæsenet anvende den nødvendige information om den måde, hvorpå retssystemet fungerer (f.eks. statistiske værktøjer, sagsforvaltningssystemer, brugerundersøgelser og personaleundersøgelser), således at der kan træffes mere velfunderede afgørelser og dokumenteres fremskridt
- sikre fuldstændig og rettidig onlineoffentliggørelse og fortsat ajourføring af alle retsafgørelser og begrundelser
- sikre en proces, som inddrager alle juridiske erhverv og den offentlige administration
- afslutte procedurerne vedrørende loven om pensioner for dommere, som er dømt for overtrædelser af straffeloven
- forbedre opfølgningen af retsafgørelser på alle niveauer for at sikre, at domme og bødestrafte implementeres korrekt.

3. Integritet

De fremskridt, der er gjort med lovgivning om integritet, skal konsolideres ved at tydeliggøre lovgivningen, således at der ikke hersker tvivl om dens anvendelse. Rumænien bør på dette område:

- sikre, at der ikke er undtagelser med hensyn til anvendeligheden af lovene om uforenelighed, interessekonflikt og rigdom, der ikke kan begrundes
- sikre, at regeringen og det nationale integritetsagentur samarbejder om at udarbejde og foreslå lovgivning, der kan øge integriteten
- gennemføre forudgående kontrol af offentlige indkøb i integritetsagenturet og ikke blot anvende denne kontrol på EU-midler men på alle offentlige procedurer vedrørende offentlige indkøb
- sikre, at gennemførelsen af den nye vedtægt for parlamentet indebærer, at endelige retsafgørelser i højere grad anvendes automatisk.

4. Bekæmpelse af korruption

Den beslutsomhed, med hvilken loven er blevet anvendt på korruption på højt plan, skal opretholdes og også omfatte korruption af mindre omfang. Rumænien bør på dette område:

- sikre, at korruptionslovene anvendes ensartet på alle og på lige vilkår
- øge konsekvensen og den afskrækkende effekt ved straffe i korruptionssager ved alle domstole i Rumænien
- øge indsatsen for at retsforfølge korruption af mindre omfang
- udvikle den nationale strategi til korruptionsbekæmpelse, således at der indføres mere konsekvente benchmarks og forpligtelser for den offentlige administration, og resultaterne offentliggøres.