



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 18.7.2012
COM(2012) 410 final

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

{SWD(2012) 231 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om fremskridt i Rumænien inden for rammerne af samarbejds- og kontrolmekanismen

I. Samarbejds- og kontrolmekanismen: Støtte Rumæniens reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption

Forud for Rumæniens tiltrædelse af EU i 2007 var der enighed om, at der var behov for en yderligere indsats på en række vigtige områder for at afhjælpe manglerne i forbindelse med reformen af retsvæsenet og bekæmpelsen af korruption. Det førte til oprettelse af samarbejds- og kontrolmekanismen, som er en ramme, der støtter Rumænien og overvåger fremskridt på disse områder¹. Der blev fastsat benchmarks på fire områder: retsreform, integritet, bekæmpelse af korruption på højt niveau og forebyggelse og bekæmpelse af korruption i den offentlige sektor. I beslutningen, som omfattede regelmæssig rapportering fra Kommissionen, blev det fastsat, at mekanismen skulle fortsætte, indtil målene for samarbejds- og kontrolmekanismen var blevet nået, og alle fire benchmarks var blevet tilfredsstillende opfyldt².

Fem år efter tiltrædelsen er et passende tidspunkt til at foretage en vurdering af, om målene for samarbejds- og kontrolmekanismen er nået. I den tekniske rapport, som ledsager denne vurdering, gives en oversigt over de vigtigste udviklingstendenser i de sidste fem år. I rapporten gøres der status over, hvad der er gennemført indtil videre, og hvad der mangler at blive gjort. Den omhandler både den lovgivning og de redskaber, som er blevet indført, elementerne i den retlige ramme, som endnu ikke ligger endeligt fast, gennemførelsen, og om ejerskabet er blevet tilstrækkeligt forankret til, at reformkursen kan fastholdes. Kommissionen lægger i sin vurdering vægt på reformprocessens holdbarhed og uigenkaldelighed.

I disse fem år har der været perioder med fremskridt og tilbagegang, tidspunkter, hvor samarbejdet har været velfungerende, og tidspunkter, hvor mekanismen har mødt uvilje og modstand. I denne rapport anerkendes således de generelle fremskridt, der er gjort siden tiltrædelsen.

Rapporten vedtages ikke desto mindre på et tidspunkt, hvor der i høj grad sættes spørgsmålstegn ved respekten for retsstaten og retsvæsenets uafhængighed i Rumænien. De generelle fremskridt skal vurderes inden for rammerne af en bredere samfundsmæssig anerkendelse af vigtige principper, som f.eks. retsstaten og et uafhængigt retsvæsen, som en del af kontrollen i et velfungerende demokrati. Et velfungerende uafhængigt retssystem og respekt for demokratiske institutioner er en forudsætning for gensidig tillid i Den Europæiske Union og for at opnå borgernes og investorenes tillid.

Kommissionen finder, at de skridt, som den rumænske regering har taget for nylig, rejser alvorlig tvivl om overholdelsen af disse grundlæggende principper. Disse skridt blev taget i et

¹ Rådets konklusioner af 17.10.2006 (13339/06), Kommissionens beslutning af 13.12.2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption (K(2006) 6569 endelig).

² Med beslutningen blev der ligeledes åbnet mulighed for en beskyttelsesmekanisme, som det ikke har været nødvendigt at anvende.

overdrevent polariseret politisk system, hvor mistillid mellem politiske enheder og beskyldninger er et almindeligt mønster. Denne politiske kontekst kan dog ikke forklare flere foranstaltningers systematiske karakter. Samtidig med at visse foranstaltninger delvis kan tilskrives denne politiske polarisering, har de rejst alvorlig tvivl om viljen til at respektere retsstaten eller forståelsen af retsstatens betydning i et pluralistisk demokratisk system. Når retsafgørelser anfægtes fra politisk side, forfatningsdomstolen undermineres, etablerede procedurer ændres, og den demokratiske kontrol fjernes, rejses der tvivl om regeringens vilje til at respektere principperne om retsstaten og uafhængig domstolskontrol. Kommissionen er især yderst bekymret over de tegn på manipulation og pres, der påvirker institutioner og medlemmer af dommerstanden, og som på sigt kan have alvorlige konsekvenser for hele samfundet. Selv om rapporten ser på de sidste fem år under et, udgør de aktuelle kontroverser en alvorlig trussel mod de fremskridt, der er gjort indtil videre, og de rejser alvorlig tvivl om, hvorvidt de allerede iværksatte reformer vil blive gennemført. Denne rapport indeholder derfor specifikke henstillinger, der tager sigte på at rette op på den aktuelle situation og medvirke til at genoprette respekten for de principper, som er hjørnestenene i det europæiske demokrati.

Den Europæiske Unions medlemsstater er i dag tæt forbundne. Retsstaten er en af de grundlæggende værdier i EU og af stor fælles interesse, hvilket afspejles i den rumænske offentligheds interesse for disse spørgsmål³. En Eurobarometerundersøgelse viser, at 93 % af rumænerne anser korrupsion for at være et stort problem for deres land, og at 91 % svarer det samme, når det gælder manglerne i retssystemet. Af samme undersøgelse fremgår det ligeledes, at 76 % af rumænerne går ind for, at EU hjælper med at løse disse problemer⁴.

Samarbejds- og kontrolmekanismen kræver ikke, at Rumænien skal nå højere standarder end andre medlemsstater. Målet er at hjælpe Rumænien til at nå standarder svarende til dem, der gælder i andre medlemsstater, hvilket støttes af 72 % af rumænerne⁵. Når det i denne sammenhæng skal fastslås, hvilke fremskridt Rumænien har gjort siden tiltrædelsen, er det afgørende, hvordan situationen er i andre medlemsstater. Kommissionen anvender i denne rapport referencepunkter og sammenlignelige indikatorer, når de foreligger⁶. For at sammenligne fremskridtene i Rumænien med situationen i andre medlemsstater har Kommissionen ligeledes trukket på seniorkonsulter fra væsentlige erhverv, som beskæftiger sig med disse spørgsmål⁷.

Siden 2007 har EU via strukturfondene udbetalt mere end 12 mio. EUR til bekæmpelse af korrupsion og reform af retsvæsenet i Rumænien. Denne støtte er bl.a. gået til projekter inden for uddannelse, sundhed og regionale anliggender, projekter på retsområdet og projekter med det nationale integritetsagentur. Der blev ydet yderligere støtte gennem førtiltrædelsesfondene. Samtidig har medlemsstaterne støttet Rumænien med bilaterale projekter på alle områder inden for reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korrupsion⁸.

³ Af Det Europæiske Råds konklusioner af 28. og 29. juni fremgår bl.a., at EU inden for rammerne af vækst- og beskæftigelsespagten forpligter sig til at afkorte de lange ventetider i retssystemet som led i moderniseringen af den offentlige forvaltning (Det Europæiske Råds konklusioner af 29. juni 2012, s. 8).

⁴ Flash Eurobarometerundersøgelse foretaget af Kommissionen i Rumænien i maj 2012 (Flash Eurobarometer 351 "Samarbejds- og kontrolmekanismen for Bulgarien og Rumænien": http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

⁵ Flash Eurobarometer 351.

⁶ Referencepunkterne omfatter det arbejde, som er blevet udført af Europarådet, OECD og FN's agenter.

⁷ Blandt de eksperter, som der blev trukket på i 2012, var der erfarne jurister fra Frankrig, Tyskland, Det Forenede Kongerige, Irland, Spanien, Polen og Slovenien.

⁸ Teknisk rapport, s. 48.

II. Analyse af fremskridtene inden for rammerne af samarbejds- og kontrolmekanismen 2007-2012

Kommissionens overordnede vurdering af Rumæniens fremskridt siden tiltrædelsen viser, at mange af de nødvendige byggesten nu er på plads, selv om de seneste begivenheder har rejst tvivl om reformprocessens uigenkaldelighed. Samarbejds- og kontrolmekanismen har i høj grad bidraget til forandringsprocessen i Rumænien. Vægten bliver derfor nu lagt på at sikre, at gennemførelsen fører til de nødvendige resultater, og at ejerskabet er tilstrækkeligt til, at reformtempoet kan opretholdes, også under udfordrende politiske omstændigheder.

Siden 2007 har Rumænien skabt eller været i færd med at skabe den grundlæggende retlige ramme på alle områder, der er omfattet af samarbejds- og kontrolmekanismen. Når dette arbejde er færdiggjort, burde indførelsen af de nye love medføre en væsentlig modernisering af retssystemet. Andre politiske beslutninger har ligeledes skabt en stabil ramme, som f.eks. den nationale strategi for bekæmpelse af korruption. Mange vigtige institutioner bidrager ligeledes til dette solide grundlag, herunder det nationale direktorat for bekæmpelse af korruption (DNA) og det nationale integritetsagentur (ANI).

Denne ramme er blevet gennemført på mange måder. Skridt i den rigtige retning er f.eks. de resultater, der er opnået af DNA og ANI, de skridt, som højesteret har taget til at takle væsentlige sager om korruption på højt niveau, og de eksempler, der har været på, at regeringsorganer tager fat på at bekæmpe korruption i egne rækker. Det hilses velkommen, at retsvæsenets beslutningsorganer har vist vilje til uafhængighed i lyset af de seneste begivenheder. Retsvæsenets og forvaltningens gennemførelse af denne regelramme generelt har dog endnu ikke opfyldt målene for samarbejds- og kontrolmekanismen. I nogle tilfælde er gennemførelsen kun lige begyndt, eftersom reformerne først er blevet indført for nylig. I andre tilfælde har gennemførelsen givet anledning til vanskeligheder, hvilket ofte er forbundet med myndighedernes ejerskab til reformerne. Ikke alle offentlige myndigheder kan i dag siges at samarbejde om at nå de samme mål⁹. Der er stadig hindringer for fremskridt i bekæmpelsen af korruption, interessekonflikter og offentlige indkøb. Det lederskab, som er blevet udvist i forbindelse med behandlingen af sager om korruption på højt niveau ved højesteret, er endnu ikke slået igennem ved domstole på andre niveauer.

Det forholder sig også sådan, at ændringer på nogle vigtige områder først og fremmest er sket efter pres udefra. Samarbejds- og kontrolmekanismen i sig selv har i den forbindelse spillet en vigtig rolle – hvilket erkendes af den offentlige mening i Rumænien¹⁰. Mekanismen har medvirket til at fastholde reformkursen på tidspunkter, hvor reformerne har været under pres, og til at fremme ændringer, som kræver mod til at udfordre hævdevundne interesser. Den omstændighed, at det er nødvendigt med pres udefra, rejser tvivl om reformernes holdbarhed og uigenkaldelighed, hvilket forstærkes af de aktuelle begivenheder.

Den forandringsproces, som er blevet kortlagt i rapporterne om samarbejds- og kontrolmekanismen, har ikke været en ensartet proces. Forskellige regeringer og parlamenter

⁹ ANI ville f.eks. kunne udføre et langt mere effektivt stykke arbejde, hvis andre offentlige myndigheder samarbejdede fuldt ud med agenturet, og dette arbejde blev fuldt energisk op af retsvæsenet.

¹⁰ Disse konklusioner støttes af den offentlige mening. 65 % af respondenterne i en Flash Eurobarometerundersøgelse, som er blevet gennemført i Rumænien, er af den opfattelse, at EU's indsats gennem samarbejds- og kontrolmekanismen har haft en positiv indvirkning, når det gælder om at afhjælpe mangler i retsvæsenet (59 % deler denne opfattelse med hensyn til korruption). Samtidig er et stort flertal af den opfattelse, at situationen i disse to områder er uændret eller er blevet værre i løbet af de sidste fem år. (Flash Eurobarometerundersøgelse 351).

har lagt forskellig vægt på disse spørgsmål. De pågældende spørgsmål har stor politisk betydning, og en vis grad af debat og meningsforskelle er en normal del af den politiske proces. Nogle institutioner er hurtigt blevet operationelle, mens det har taget tid at sætte skub i andre. Den proces, hvorved der er sket en holdningsændring i både forvaltningen og retsvæsenet, har været uregelmæssig og gradvis.

Ejerskab og gennemførelse er derfor centrale elementer for opfyldelsen af samarbejds- og kontrolmekanismens benchmarks. Disse elementer er afgørende for reformernes holdbarhed og uigenkaldelighed. De kommer til udtryk gennem de foranstaltninger, resultater og beslutninger, som gennemføres af dem, der har autoritet til at påvirke forandringernes retning og hastighed. Den kommende udnævnelse af en ny statsadvokat og DNA-chefanklager vil derfor være vigtige indikatorer for reformernes holdbarhed. Kommissionen opfordrer ligeledes regeringen til at tage de skridt, som er nødvendige for at rette op på de tilbageslag, som reformerne har lidt i de seneste uger.

II.1 Retsreform 2007-2012

Benchmark 1: Sikre mere gennemsigtige og effektive retsprocedurer, navnlig ved at forbedre det øverste retsråds handleevne og ansvarlighed. Rapportere om og overvåge konsekvenserne af den nye civile retsplejelov og den nye strafferetsplejelov

De seneste begivenheder vedrørende retsvæsenets uafhængighed og retsstaten

Retsvæsenets uafhængighed er stadig et vigtigt spørgsmål for Rumænien. Siden tiltrædelsen har retsvæsenet været i stand til gradvis at bekræfte sin uafhængighed, især gennem den succesfulde efterforskning, retsforfølgning og domstolsbehandling i et stigende antal sager om korruption på højt niveau. Dette har ført til betydelige resultater på retsforfølgningsniveau og siden 2010 også på domstolsniveau som beskrevet i kapitel II.2 i denne rapport. Den endelige domfældelse i en emblematiske sag om korruption på højt niveau i juni, og de skridt, som højesteret, det øverste retsråd¹¹ og forfatningsdomstolen har taget for at befæste retsvæsenets uafhængighed mod politiske indgreb og bekræfte den faglige integritet i kølvandet på denne domfældelse, har i den forbindelse markeret en gradvis ændring.

Kommissionen er dog bekymret over, at medlemmer af den rumænske regering og højtstående politikere på det seneste har udøvet pres på forfatningsdomstolen. Sådanne indgreb over for en uafhængig juridisk institution kan ikke accepteres. Regeringen og alle politiske niveauer skal respektere princippet om magtens deling. De skal også nøje respektere princippet om den dømmende magts uafhængighed.

Kommissionen er især bekymret over, at forfatningsdomstolen for nylig har fået begrænset sine beføjelser i forhold til parlamentets beslutninger. De rumænske myndigheder bør omgående genoprette forfatningsdomstolens beføjelser i overensstemmelse med Rumæniens forfatning. Kommissionen blev ved brev af 16. juli fra Rumæniens premierminister informeret om, at dette krav vil blive opfyldt.

Principperne om den dømmende magts uafhængighed og magtens deling er grundlæggende byggestenen i et demokratisk samfund. I de kommende måneder vil alle politiske niveauer i

¹¹ I juni blev der sendt et vigtigt budskab med det øverste retsråds officielle holding til forsvar for retsvæsenets uafhængighed i lyset af offentlige indgreb i en vigtig korruptionssag på højt niveau.

Rumænien gennem handling skulle vise, at de bakker op om disse principper, for at tilliden kan genskabes. Kommissionen vil nøje følge udviklingen på dette område.

De vigtigste udviklingstendenser 2007-2012

Den lovgivningsmæssige ramme for retssystemet er blevet ændret for at opdatere og målrette det mod de aktuelle prioriteter. Når alle de nye love er trådt i kraft, vil Rumænien have gennemført en revision af strafferetten og civilretten. I mellemtiden har den "lille reformlov" været et eksempel på praktisk, pragmatisk lovgivning, som skulle afhjælpe reelle mangler. Gennem andre love er der taget væsentlige skridt for at fremme retsvæsenets ansvarlighed og integritet.

Retsvæsenet har udviklet sig siden 2007. Der er mange tegn på, at dommere og anklagere har opnået større faglig tillid. Retsvæsenets aktører bakker stort set op om konceptet retsreform og anerkender fordelene herved. Opbakningen til reform er vokset betydeligt i de seneste år blandt individuelle dommere og faglige sammenslutninger samt i civilsamfundet. Der er konkrete eksempler på god faglig praksis, som fortjener at blive fremhævet som bedste praksis andre steder.

A sammenholde disse foranstaltninger og dermed høste alle fordelene vil kræve, at retsvæsenet, den udøvende magt og den politiske klasse yder en større indsats. De vigtigste fremskridt er indtil videre sket på lovgivningsområdet, og eftersom flere større retsakter først for nylig er blevet vedtaget eller endnu ikke er trådt i kraft, og andre retsakter endnu ikke er færdigbehandlet i parlamentet, vil der være behov for en målrettet reformstrategi for at kunne udnytte de hermed forbundne muligheder og konkret sætte gang i forandringerne. Inkonsekvent retspraksis, problemer med håndhævelsen og ineffektive retsprocedurer er stadig et udbredt problem¹². Retsvæsenets reaktion i de tilfælde, hvor integriteten og ansvarligheden er blevet anfægtet, har ikke været tilstrækkelig til at genopbygge befolkningens tillid.

Retsvæsenets beslutningsorganer og den udøvende magt råder nu over de redskaber, som gør det muligt at konsolidere reformerne. For at dette kan lade sig gøre vil der være behov for en mere sammenhængende indsats og større ledelsesmæssigt fokus i det øverste retsråd samt et nyt samarbejdsniveau mellem den udøvende magt og den dømmende magt med støtte fra parlamentet og civilsamfundet. Regeringen og politikerne bør foregå med et godt eksempel: enhver form for pres, som udøves på domstolene, skaber mistillid mellem magtens grene. Hvis det øverste retsråd kan spille en ledende rolle i reformprocessen og opnå støtte fra den udøvende magt til at gennemføre forandringerne, vil de direkte fordele forholdsvis hurtigt kunne mærkes på områder som f.eks. domstolenes organisation og fordeling af arbejdsbyrden. Resultaterne af to projekter, som Verdensbanken har igangsat, vil være vigtige instrumenter og give politiske henstillinger til videre skridt¹³.

¹² Statistikker fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (ECHR) viser, at Rumænien er den EU-medlemsstat, som har det næsthøjeste antal ECHR-domme, som endnu ikke er blevet fuldbyrdet. Mange af disse domme vedrører problemer med den civilretlige håndhævelse, overdrevent lange civile retssager og mangel på effektive retsmidler samt ineffektive strafferetlige undersøgelser. (Europarådet: Supervision of the Execution of Judgements and Decisions of the ECHR, Annual Report 2011: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf.)

¹³ Verdensbanken er i øjeblikket ved at foretage en evaluering af retssystemets funktionsmåde i Rumænien - et projekt, som finansieres med EU-midler. Et andet projekt om forbedring af evnen til at indsamle og behandle juridiske oplysninger samt fastsætte optimale indikatorer for arbejdsbyrder i retssystemet er i øjeblikket ved at blive gennemført af konsulenter ved hjælp af et lån fra Verdensbanken.

Den lovgivningsmæssige ramme

Rumænien har siden tiltrædelsen fulgt en ambitiøs lovgivningsmæssig dagsorden. Dette omfatter nye love inden for civil- og strafferet og tilhørende retsplejebestemmelser med det udtrykkelige formål at modernisere retsprocedurerne. Til støtte for denne indsats er der trukket på internationale erfaringer. Regeringen, parlamentet og retsvæsenet har opnået betydelige resultater ved at vedtage lovene i 2009 og 2010, selv om gennemførelsesprocessen har været langsommelig. Indtil videre er det kun den nye civillov, der er trådt i kraft. Den nye civile retsplejelov træder i kraft til efteråret, og den nye straffelov og strafferetsplejelov forventes på nuværende tidspunkt at træde i kraft næste år. Selv om der har været tvivl om, hvorvidt systemerne er på plads for effektivt at kunne gennemføre forandringerne, og der er behov for at intensivere foranstaltningerne til forberedelse af gennemførelsen, er disse love et afgørende forsøg på modernisering, og de vil, hvis de gennemføres korrekt, kunne få betydelige positive virkninger for retsprocedurerne, når det gælder effektivitet, gennemsigtighed og konsekvens.

Parallelt hermed har parlamentet desuden truffet en række andre vigtige lovgivningsmæssige foranstaltninger. Den "lille reformlov", som trådte i kraft i 2010, førte til konkrete forbedringer i form af mere konsekvente og effektive retsprocedurer. Lovgivningen er også blevet ændret med henblik på at styrke retsvæsenets ansvarlighed og reformere udnævnelsen til stillinger ved højesteret. Sådanne foranstaltninger giver mulighed for at tackle befolkningens bekymring, hvad angår objektiviteten i udnævnelsen til stillinger ved domstolene og disciplinærsager inden for retsvæsenet. Det kræver en række gode eksempler for at kunne vende den negative arv fra fortiden.

Konsekvens i retsprocedurerne

Højesteret har hovedansvaret for at gøre retspraksis ensartet. Siden 2007 er der taget en række vigtige skridt. Den "lille reformlov" ændrede appelmulighederne af hensyn til retsprocedurerne for at gøre dem mere effektive. Med de nye retsplejelove indføres et system med præjudicielle afgørelser som et nyt instrument til at skabe større retlig ensartethed og reformere domstolsordningerne, således at de kan bidrage til denne proces¹⁴. Højesteret har desuden taget initiativ til at afholde strukturerede drøftelser om spørgsmål om retspraksis med appeldomstolene og har udarbejdet retningslinjer for strafudmålingen for visse former for korruption. Manglende overholdelse af højesteretsafgørelser i appelsager i retlig interesse samt forfatningsdomstolens afgørelser vil nu kunne medføre disciplinære foranstaltninger¹⁵.

Disse mekanismer har dog endnu ikke gjort det muligt at overvinde den inkonsekvens, som er en stor svaghed i det rumænske retssystem¹⁶. En del af problemet synes at være, at dommerne ikke er tilstrækkeligt bevidste om, hvor vigtigt det er at skabe retlig ensartethed, hvilket måske skyldes en streng fortolkning af uafhængighed. Princippet om "samme straf for samme lovovertrædelse" og dette princips afskrækkende virkning synes ikke at være fuldt forstået.

¹⁴ Målet med den nye procedure for præjudicielle afgørelser var at indføre en mere proaktiv procedure end den nuværende appelprocedure i retlig interesse (se s. 6-7 i den tekniske rapport).

¹⁵ Manglende overholdelse af forfatningsdomstolens kendelser og højesterets afgørelser i appelsager i retlig interesse kan medføre en disciplinærundersøgelse og sanktioner, efter at ændringer af bestemmelser i lovene om dommers disciplinæransvar blev vedtaget i slutningen af 2011 og offentliggjort i begyndelsen af 2012.

¹⁶ Der rapporteres ofte om inkonsekvent retspraksis i Rumænien, hvilket bekræftes af interessenter som f.eks. udenlandske investorer, advokatvirksomheder og dommernes faglige organisationer. Ekspertter har konstateret, at det især er i følsomme sager, hvor de tiltalte er højstående personer, og i sager om offentlige indkøb, at der forekommer inkonsekvente afgørelser.

Der synes heller ikke at være forståelse for, hvilken relevans dette princip har for dommers ansvarlighed og integritet. Dette kan medvirke til at forklare, hvorfor analyser viser, at foranstaltninger til at sikre retlig ensartethed ikke anvendes hensigtsmæssigt af dommere¹⁷. Samtidig er en konsekvent retspraksis endnu ikke blevet en prioritet for det øverste retsråd og retspræsidenterne. Selv i de tilfælde, hvor dommere ønsker at forbedre ensartetheden, mangler de de redskaber, som er nødvendige for at få adgang til andre domstoles retspraksis. Et system, hvor retsafgørelser, herunder højesteretsafgørelser, offentliggøres 100 % elektronisk, er endnu ikke kommet på plads. Appeldomstolene offentliggør nogle afgørelser, men de anvender ikke ensartede kriterier til dette formål. Den største juridiske database (ECRIS) giver kun adgang til retsafgørelser fra den samme retskreds, hvor den pågældende appeldomstol er kompetent; dommere kan ikke foretage en sammenligning med retsafgørelser fra andre dele af landet¹⁸. Jurindex, som er et alternativt system, holdes ikke opdateret.

Ekspertter anbefaler, at man lægger større vægt på appel i retlig interesse og fremmer konsekvent praksis blandt dommere ved at offentliggøre retsafgørelsernes præmisser fuldt ud, regelmæssigt drøfte sager ved alle domstole og aktivt opfordre retspræsidenterne og det øverste retsråd til at arbejde for retlig ensartethed. Beslutningsorganerne kunne ligeledes lægge større vægt på retlig ensartethed i forbindelse med forfremmelser og udnævnelser inden for retsvæsenet, lade retsinspektoratet deltage i undersøgelsen af inkonsekvent retspraksis, udvide retningslinjerne for strafudmåling og benytte sig af det nationale retsinstitut til at gøre retlig ensartethed til et vigtigt emne i grund- og videreuddannelsen.

En yderligere reform af højesteret kunne ligeledes medvirke til at skabe øget ensartethed. Takket være den "lille reformlov" og de nye retsplejelove er der sket væsentlige fremskridt på dette område. De reformer, som de nye retsplejelove lægger op til, bør indføres på en måde, som sikrer, at højesteret ikke oversvømmes af uretmæssige ansøgninger, og at det kun er de sager, som rejser vigtige juridiske spørgsmål, der optages til behandling. Det kræver et passende filter for appelsager i anden instans og anmodninger om præjudicielle afgørelser. Andre opgaver vil også kunne overdrages af højesteret til andre domstole, som f.eks. kompetencen til at prøve sager i første instans og træffe afgørelse om en række interne retlige spørgsmål¹⁹. Det vil give højesteret mulighed for at koncentrere sig om sin vigtigste opgave, der består i at sikre retlig ensartethed, sådan som det er tilfældet i de fleste EU-medlemsstater. Højesteret bør desuden udstyres med de faciliteter og menneskelige ressourcer, som er nødvendige for at kunne udføre sine opgaver²⁰.

Retssystemets organisation og effektivitet

I en undersøgelse foretaget af Verdensbanken blev det konkluderet, at den offentlige administration i Rumænien er den mindst effektive i EU²¹. Retssystemet lider under nogle af de samme svagheder. Selv om der er sket forbedringer, viser det overordnede billede, at der mangler dynamik, når det drejer sig om at løse problemer, som har reel indvirkning på retssystemets evne til at træffe retsafgørelser og gøre det på en hurtig og konsekvent måde.

¹⁷ Dette omfatter tilsidesættelse af højere domstoles retspraksis og begrænset anvendelse af appelmuligheder i retlig interesse. Antallet af appelsager i retlig interesse faldt i 2011 i forhold til perioden 2007-2009.

¹⁸ Med undtagelse af højesteretsdommere, som har adgang til alle retsafgørelser i databasen.

¹⁹ Højesteret behandler en række lovovertrædelser i første instans, hvor lovovertrædelserne er blevet begået af en bestemt type af tiltalte. Højesteret træffer ligeledes afgørelse i interne juridiske spørgsmål som f.eks. anmodninger fremsat af parterne om at overføre sager til andre domstole eller i forbindelse med uoverensstemmelser mellem forskellige domstoles retspraksis.

²⁰ Af logistiske årsager er bestemmelserne om præjudicielle afgørelser inden for civilretten i den civile retsplejelov først trådt i kraft fire måneder efter resten af loven.

²¹ Verdensbankens indikatorer for regeringsførelse 2011.

Disse problemer omfatter kapacitetsbegrænsninger og et tungt arbejdspress på dommere og anklagere, der i høj grad skyldes en ubalance i ressourcerne og tydelige forskelle i arbejdsbyrden alt efter den geografiske beliggenhed og domstolsniveauet. Af andre problemer kan nævnes et stort antal ubesatte stillinger, uddannelsesmulighederne for at få adgang til erhvervet og mangler i domstolens og anklagemyndighedernes struktur og interne organisation.

Der er blevet gjort en indsats for at løse disse problemer. Denne indsats omfatter regelmæssig afholdelse af udvælgelsesprøver, strømlining af bestemte procedurer²² og beslutninger om at øge kapaciteten på det nationale retsinstituts grunduddannelse. I 2011 blev der taget et lille skridt hen imod rationalisering, da ni overflødige domstole og tre domstole med et utilstrækkeligt aktivitetsniveau samt de dertil hørende anklagemyndigheder blev lukket.

Virkningerne af disse foranstaltninger er dog fortsat begrænsede. Vigtige indikatorer for effektivitet som f.eks. uligheden i arbejdsbyrder og antallet af ubesatte stillinger har ikke forbedret sig siden 2007²³. Ressourcepresset og en konflikt mellem den udøvende og den dømmende magt i 2009 førte til en opbremsning i reformerne og mange pensioneringer på et tidspunkt, hvor antallet af sager var støt stigende.

Retssystemet hverken råder over eller har udviklet effektive resultatindikatorer, der giver et overblik over det samlede ressourcebehov og ressourcetildelingen inden for retsvæsenet. Rumænien har for nylig erkendt disse svagheder, og de vil nu blive taget op i et projekt, der finansieres af Verdensbanken, og som går ud på at udarbejde og styre reviderede indikatorer for sager og arbejdsbyrde inden begyndelsen af 2013.

Samarbejdet mellem det øverste retsråd, den udøvende magt og anklagemyndighedens ledelse om politikken for menneskelige ressourcer inden for retsvæsenet giver anledning til vedvarende vanskeligheder²⁴. Der er endnu ikke vedtaget lovgivning med henblik på at indføre funktionen som retsadministratorer og omdefinere justitssekretærernes rolle - en foranstaltning, der i høj grad vil kunne reducere dommernes arbejdsbyrde. Det er først for nylig, at der er sket forbedringer af kapaciteten for det nationale retsinstitut, og at der er indført standarder for en lige rekruttering for forskellige kategorier af kandidater, hvilket er for sent til ordentligt at kunne forberede gennemførelsen af de nye love. Indtil videre er der ikke indgået en aftale om en fælles plan for gennemførelsen af de nye love²⁵.

Man kunne have forventet, at presset på de offentlige finanser ville have ført til effektivitetsgevinster, men dette har endnu ikke været tilfældet. Det skyldes bl.a. en manglende målrettethed i det øverste retsråds forvaltning af retssystemet og uoverensstemmelserne mellem retsvæsenet og regeringen. Det øverste retsråd har ikke været i stand til at udforme en strategi for menneskelige ressourcer, som tager sigte på at ændre

²² Den "lille reformlov" har især ført til, at anklagemyndigheden kan overtage politiets begrundelser ved beslutningen om i visse enkle sager ikke at indlede en undersøgelse, at anklagemyndigheden har fået bedre muligheder for ikke at efterforske sager, hvis de eksisterende beviser ikke begrundet yderligere efterforskning, og at antallet af retsmidler i mindre sager er blevet begrænset.

²³ Rumænien idømmes regelmæssigt sanktioner af ECHR for overtrædelser af de proceduremæssige rettigheder som følge af alt for lange retssager. Det hænder ofte, at offentliggørelsen af domstolens præmisser forsinkes yderligere end de tilladte 30 dage. Indtil videre foreligger der ingen pålidelige oplysninger om, hvor mange sager der tilbageholdes, men disse oplysninger forventes at blive tilvejebragt gennem en Verdensbankundersøgelse i begyndelsen af 2013.

²⁴ Ansvar for forvaltningen af de menneskelige ressourcer inden for retsvæsenet er delt: det øverste retsråd har forvaltningsansvaret for rekruttering, karriereudvikling, uddannelse og disciplinærsanktioner. Justitsministeren har ansvaret for budgettet og lovgivningsinitiativet. Statsadvokaten er ansvarlig for anklagemyndighedens resultater, men alle spørgsmål med indflydelse på en anklagers karriere afgøres af rådet.

²⁵ Den nuværende rekrutteringskapacitet giver ikke mulighed for rettidigt at sikre det antal nyansættelser, som der skønnes at være behov for i henhold til en undersøgelse af de nye love, og som er af en passende kvalitet og parathed.

strukturer og systemer, men har i stedet været fokuseret på at anmode om mere personale og flere ressourcer. Parlamentet har også medvirket til denne træghed ved at udvande forslag til omstrukturering af domstolssystemet²⁶. Ny lovgivning er blevet kritiseret for ikke at tage højde for risikoen for, at domstolene overbebyrdes med nye sager.

Retspraksis

Der er stadig væsentlige mangler i retspraksis, hvilket fremgår af den vurdering, som er blevet foretaget af domstolenes retspraksis i forbindelse med sager om korruption på højt niveau. Nogle af disse mangler er strukturelle: det rumænske retssystem har træk, som gør det sårbart over for misbrug, f.eks. den omstændighed, at forældelsesfrister ikke bringes til ophør eller afbrydes på det tidspunkt, hvor der rejses tiltale. Dette bliver ofte forværret af en manglende stringens i behandlingen af retssager, som ofte synes at tippe over til fordel for de tiltalte²⁷. Ekspertter har konstateret, at disse mangler i håndteringen af retssager er særligt betydelige i forhold til, hvad der er praksis i andre medlemsstater. Retsvæsenet har ligeledes haft vanskeligheder med at bringe komplekse finansielle sager til en vellykket afslutning ved domstolene. Der er her især tale om sager, som involverer offentlige udbud – sager om offentlige udbud er en undtagelse fra den generelle positive tendens, hvad angår domstolenes behandling af sager om korruption på højt niveau (se nedenfor). Sådanne sager forudsætter, at anklagere og dommere besidder særlige kompetencer, som er opnået gennem uddannelse, specialisering og ekstern ekspertise. Hertil kommer, at der i praksis, selv om det er forudset i lovgivningen, sjældent er et budget til rådighed til sagkyndige, hvorved de tiltalte ofte ender med ikke kun at betale for den ekspertise, som de selv har anmodet om, men også den ekspertise, som domstolen har anmodet om²⁸. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt de angiveligt uafhængige sagkyndige, som udpeges af domstolene, er uafhængige og upartiske.

Et eksempel på, hvordan proaktiv ledelse kan gøre en forskel, er den ændrede tilgang, som højesteret har anlagt siden udnævnelsen af en ny ledelse i 2010²⁹. Højesteret vil nu kunne stille bedste praksis til rådighed for andre domstole på områder som f.eks. sagsforvaltning under hensyntagen til risikoen for forældelse og ved at sende det budskab, at domstolen vil modstå useriøse forsøg på forsinke retsprocedurene. Disse resultater bør fastholdes og udbygges, for at der generelt kan ske fremskridt med reformen af retsvæsenet.

Ansvarlighed

Rumænien tog i slutningen af 2011 skridt til at styrke retsgrundlaget for retsvæsenets ansvarlighed. Parlamentet vedtog ændringer, der tager sigte på at straffe nye disciplinærovertrædelser og styrke eksisterende sanktioner, øge justitsministerens og statsadvokatens rolle i disciplinærsager samt øge retsinspektoratets uafhængighed³⁰.

²⁶ Det gælder især de forslag, som er blevet fremsat af justitsministeren og statsadvokaten om at lukke små domstole og anklagemyndigheder og omfordele posterne til de områder, hvor behovet er størst.

²⁷ Kommissionens vurdering af disse punkter findes på s. 13-14 i den tekniske opdatering SEK(2011) 968, som blev offentliggjort den 20. juli 2011. I vurderingen henvises der bl.a. til overbærenhed i behandlingen af anmodninger om udsættelse fremsat af tiltalte, mangler i forvaltningen af beviser og håndteringen af proceduremæssige uregelmæssigheder samt organisatoriske spørgsmål.

²⁸ Teknisk opdatering SEK(2011) 968 af 20.7.2011, s. 14. Siden Kommissionens seneste årlige rapport, er højesteret blevet bevilget et særligt budget til sagkyndige.

²⁹ Af eksempler på vigtige nyskabelser kan nævnes, at der er indført retningslinjer for strafudmålingen i korruptionssager, og at der er taget skridt til at fremskynde behandlingen af sager om korruption på højt niveau. Bedste praksis på disse afgrænsede områder er dog endnu ikke blevet indført på alle områder.

³⁰ Disse lovgivningsmæssige ændringer vil give justitsministeren og statsadvokaten mulighed for at indlede disciplinærsager via retsinspektoratet. Retsinspektoratet har nu fået større beføjelser til at se nærmere på retspraksis og kan desuden anke disciplinære sanktioner, som er blevet pålagt af det øverste retsråd.

Retsinspektoratet har nu mulighed for at sætte nyt fokus på mere målrettede, hurtigere og mere proaktive disciplinærundersøgelser og opbygge en stærkere rådgivende funktion internt, når det gælder mangler i domstolenes organisation, procedurer eller praksis. Det øverste retsråd bør udnytte disse muligheder yderligere ved at anmode inspektoratet om at foretage en systematisk overvågning af vigtige aspekter af retspraksis, retlig ensartethed og retspræsidenternes vedtagelse af bedste praksis inden for forvaltning³¹. Det vil også være vigtigt at anvende de nye rettigheder i fuld respekt for dommerstandens uafhængighed for at fjerne retsvæsenets bekymring for, at de nye love kan misbruges.

Loven vil få størst mulig virkning, hvis den kan sikre klare, konsekvente og afskrækkende sanktioner. Dommerstandens renommé og opfattelsen af det øverste retsråd som værende i stand til at kontrollere dommerstanden har lidt skade som følge af en række forseelser, hvor retsvæsenets beslutningsorganers reaktion har forekommet svag og forsigtig³². I mange medlemsstater vil der være en forventning om, at personer i offentlige embeder, om nødvendigt, accepterer at trække sig fra embedet for at beskytte det pågældende offentlige organs renommé. Den kendsgerning, at dommere, som er genstand for stærk offentlig kritik, ikke har trukket sig fra dommerembedet, men er blevet siddende, mens deres sag undersøges, har skadet domstolenes renommé. Der bør fastsættes klare regler, f.eks. om øjeblikkelig suspendering af dommere, som er involveret i en undersøgelse på grund af mistanke om alvorlige forbrydelser, som f.eks. korrupsion på højt niveau, for både at beskytte den enkelte dommer og retsvæsenet i sin helhed³³. Dette kunne indgå i det øverste retsråds integritetsstrategi.

Rumænien tog i slutningen af 2011 også skridt til at forbedre udnævnelsesprocedurerne ved højesteret ved at vedtage mere gennemsigtige og objektive procedurer, som gør det muligt at foretage en mere omfattende og objektiv uafhængig vurdering af ansøgernes kvalifikationer. Det er et vigtigt skridt hen imod en forbedring af højesterets ansvarlighed.

³¹ Retsinspektoratet fremlagde tre første rapporter til dette formål i slutningen af 2011 og begyndelsen af 2012: to tematiske rapporter om væsentlige forsinkelser i sagsbehandlingen og fremskyndelse af behandlingen af sager om korrupsion på højt niveau samt én rapport om forvaltningspraksis ved højesteret.

³² Kommissionen rapporterede om sådanne sager i februar 2012 (COM(2012) 56 final, s. 3).

³³ Kommissionen rapporterede i februar 2012 om tilfælde, hvor dommere ved højesteret vedblev med at varetage deres embede, selv om de var involveret i en undersøgelse på grund af mistanke om korrupsion på højt niveau. Andre dommere har unddraget sig disciplinæransvar ved at lade sig pensionere (COM(2012) 56 final, s. 3). Det øverste retsråds seneste reaktion, da et af retsrådets egne medlemmer blev involveret i en undersøgelse, viser dog en mere proaktiv strategi til håndtering af trusler mod dommerstandens renommé.

II.2 Bekæmpelse af korruption 2007-2012

Benchmark 2: Efter planen oprette et integritetsagentur, som skal have ansvaret for at kontrollere formueforhold, hvervsuforenelighed og potentielle interessekonflikter og for at vedtage bindende beslutninger på basis af hvilke, der kan træffes afskrækkende sanktioner.

Benchmark 3: Bygge videre på hidtidige fremskridt og fortsætte de professionelle, upartiske undersøgelser af påstandene om korruption på højt niveau.

Benchmark 4: Træffe yderligere foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af korruption, særlig i lokalforvaltningen.

Bekæmpelse af korruption og fremme af integritet er en vanskelig opgave, der kræver deltagelse af alle kræfter i staten, og som er nødt til at være topstyret, således at indsatsen kan forplante sig til hele samfundet. Et centralt udgangspunkt er det rumænske retssystem og den rumænske administrations evne til at anvende retsstatens regler. Rumænien har siden tiltrædelsen gjort betydelige fremskridt med retsforfølgelse og domfældelse i korruptionssager på højt niveau. Det nationale direktorat for bekæmpelse af korruption (DNA) har vist sig som en energisk og upartisk anklager i disse sager. Rumænien har også været i stand til at etablere et system, der kan påvise og sanktionere interessekonflikter, hvervsuforeneligheder og uberettigede aktiver. Det nationale integritetsagentur (ANI) er en institution, der er rede til at varetage sit mandat med overbevisning. Den seneste indsats for at fremskynde behandlingen af korruptionssager på højt niveau ved højesteret er begyndt at afhjælpe et af de største problemer, som begrænser den afskrækkende virkning i forbindelse med korruption. Der er vedtaget skrappe lovgivning til fremme af integriteten inden for selve retsvæsenet og en lov om udvidet konfiskering af aktiver fra kriminelle aktiviteter. Med den nye nationale strategi for korruptionsbekæmpelse fokuseres der i høj grad på at sikre anvendelse af bedste praksis i indsatsen mod korruption: den skal nu gennemføres som planlagt og have tilstrækkelig tid til at bevise sin effektivitet. Disse skridt er vigtige, hvis man skal nå de mål, der er opstillet i forbindelse med samarbejds- og kontrolmekanismen. I lyset af den nuværende situation er det imidlertid i første række nødvendigt at fastholde de fremskridt, der er gjort, opretholde momentum og sikre institutionel stabilitet, hvis forandringerne skal kunne fremstå som holdbare.

De ovennævnte skridt er taget i en situation, hvor langt de flest rumænere ser korruption som et stort problem³⁴. De forbedringer, der er sket, har endnu ikke overbevist rumænerne om, at situationen er under forbedring, og de fleste synes sågar, at den er forværret³⁵. Offentlighedens opfattelse vil kun kunne ændres, hvis der afsiges objektive og endelige domme i de vigtigste korruptionssager på højt niveau, og når bedste praksis i forbindelse med gennemførelse af retssager er normen. I forbindelse med interessekonflikter sker der ikke retsforfølgelse i et tilstrækkeligt antal sager - navnlig i forbindelse med offentlige indkøb - og selv når sagerne ender i retten, er straffene på dette område ikke afskrækkende. Der er endnu

³⁴ Ifølge en særlig Eurobarometerundersøgelser fra februar 2012 mente 96 % af rumænerne, hvilket er lidt mere end i 2007, at korruption var et stort problem (Særlig Eurobarometerundersøgelse nr. 374: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm). Rumænien er siden 2007 rykket 6 pladser tilbage i det såkaldte TI corruption perception index på grund af den mere negative opfattelse af korruptionen. Freedom House-vurderingen forblev uændret.

³⁵ Ifølge Eurobarometerundersøgelsen fra februar 2012 mente 67 % af rumænerne, at korruptionen var blevet værre i de foregående tre år.

ikke nået overbevisende resultater med hensyn til konfiskering af uberettigede aktiver. Det bliver en vigtig test at gøre den nye nationale strategi til bekæmpelse af korruption til et redskab, der kan bruges til generel korruptionsbekæmpelse i alle institutioner.

Selv om disse institutioner til bekæmpelse af korruption har opnået betydelige resultater, sættes der spørgsmålstegn ved deres autoritet. Siden 2007 har det retlige grundlag for det arbejde, der gøres af det nationale direktorat for bekæmpelse af korruption (DNA), og den retsforfølgelse, som det nationale integritetsagentur (ANI) står for, gentagne gange været genstand for klager. Nogle af disse klager er endnu ikke færdigbehandlet. De kommende udnævnelser til statsadvokat, chefanklager for DNA og andre udnævnelser til ledende poster inden for anklagemyndigheden frembyder en mulighed for at vise, at de politiske ledere og ledelsen inden for retsvæsenet uforbeholdent støtter en skrap og uafhængig retsforfølgelse af korruption. Det kræver en gennemsigtig og objektiv udnævnelsesproces inden for de eksisterende retlige rammer og anvendelse af en åben ansættelsesprocedure med klare kriterier, der tager sigte på at sikre den stærkest mulige ledelse og kontinuitet i disse institutioners arbejde. En effektiv behandling af en række korruptionssager på højt niveau, som er nået frem til den afsluttende fase i retten, vil teste det rumænske retssystemets evne til fortsat at bekræfte sin uafhængighed og anvende retsstatsreglerne.

Korruption på højt niveau

Den indsats, der er gjort af det nationale direktorat for bekæmpelse af korruption, i forbindelse med efterforskning og retsforfølgelse af korruptionssager på højt niveau kan anses for at være et af de mest betydningsfulde fremskridt, der er gjort siden Rumæniens tiltrædelse. DNA har været i stand til at sikre, at der de seneste år er afsagt et konstant stigende antal domme, og efterforskningen er blevet gennemført hurtigt og proaktivt. DNA har siden 2007 rejst sager på højeste niveau inden for det politiske liv og retsvæsenet over for personer fra alle de store politiske partier³⁶.

DNA's indsats har ført til en betydelig stigning i antallet af afgørelser og domfældelser i sager vedrørende korruption på højt niveau, navnlig siden 2010³⁷. Sagsbehandlingens effektivitet og dommenes konsekvens og afskrækkende virkning i sager vedrørende korruption på højt niveau har imidlertid ikke stået mål med de fremskridt, der er gjort i forbindelse med sagsanlæg. Korruptionssager på højt niveau har siden 2007 været præget af store forsinkelser i domstolsbehandlingen. Årsagerne hertil har bl.a. været uhensigtsmæssig lovgivning og manglende kapacitet. Mangler ved retspraksis, som er anført i denne rapport's foregående afsnit, har været særligt tydelige i korruptionssager på højt niveau, hvor dommerne har været for eftergivende over for de tiltaltes forsøg på at trække sagsbehandlingen i langdrag og obstruere den - selv i sager, hvor man nærmede sig forældelsesfristen³⁸.

³⁶ DNA rejste i 2007 tiltale i 167 sager mod 415 personer, og i 2011 rejste det tiltale i 233 sager mod 1091 personer. Ca. 60 % af al efterforskning tager mindre end 6 måneder. DNA har siden 2007 rejst tiltale mod en tidligere premierminister, en tidligere vicepremierminister, flere tidligere ministre og parlamentsmedlemmer, flere præfekter, borgmestre og andre lokalpolitikere og ledere af statsejede virksomheder. DNA rejste i 2011 tiltale mod 2 medlemmer af parlamentet og en indflydelsesrig borgmester fra de daværende koalitionspartier og et parlamentsmedlem fra den daværende opposition.

³⁷ Der blev afsagt ikke-retskræftige domme over for 199 tiltalte i 2007 og over for 879 tiltalte i 2011. Der blev afsagt endelige domme over for 109 tiltalte i 2007 og over for 158 tiltalte i 2011.

³⁸ I Rumænien ophører forældelsesfristen ikke med at løbe, når efterforskningen eller domstolsbehandlingen går i gang, således som det ellers er tilfældet i mange andre jurisdiktioner.

Nogle af årsagerne til forsinkelse findes ikke mere: den "lille reformlov" og ændringer af loven om forfatningsdomstolen medførte betydelige ændringer, der skulle fremskynde sagsbehandlingen ved at fjerne den opsættende virkning af undtagelser med hensyn til forfatningsstridighed og ulovlighed, som de tiltalte påberåber sig. En fortolkningsafgørelse fra højesteret har også "sat uret i stå" i perioder, hvor en retssag tidligere blev suspenderet, indtil der forelå en afgørelse om en undtagelse med hensyn forfatningsstridighed³⁹.

En række korruptionssager på højt niveau blev ikke desto mindre tabt eller delvist tabt på grund af forældelse i starten af 2011⁴⁰. Medio 2011 blev det klart, at en række vigtige korruptionssager på højt niveau, som af forskellige årsager var blevet forsinket i årevis, sandsynligvis ville blive forældede. I overensstemmelse med Kommissionens henstillinger⁴¹ fremmede den nye ledelse af højesteret anvendelse af bedste praksis gennem en mere effektiv og stram forvaltning af sagerne. Disse foranstaltninger førte til en række førsteinstansafgørelser i vigtige sager fra slutningen af 2011 samt de første endelige korruptionsdomme med fængselsstraffe over for en tidligere premierminister, en tidligere minister og et nuværende medlem af parlamentet⁴².

Et andet kritikpunkt i Kommissionens rapporter har været manglen på konsekvens og afskrækkende effekt i forbindelse med domme i korruptionssager på højt niveau⁴³. I en undersøgelse gennemført af retsvæsenet og justitsministeriet anerkendtes dette forhold i 2009, og der blev heri fastlagt korrigerende foranstaltninger, som førte til visse forbedringer. Da der ikke blev truffet foranstaltninger af ledelsen inden for retsvæsenet, formulerede en gruppe af dommere fra appelretten i Bukarest retningslinjer for domsafsigelse med henblik på at øge konsekvensen i domme vedrørende korruption i 2010. Disse retningslinjer inspirerede senere den rumænske højesterets nye ledelse til at formulere og anvende sine egne retningslinjer for domsafsigelse i forbindelse med visse former for korruption i 2011.

Disse eksempler viser, at det rumænske retsvæsen er i stand til at reagere pragmatisk over for objektive mangler. Retningslinjerne for domsafsigelse har skabt et grundlag, som, hvis det anvendes og udbygges til også at omfatte andre lovovertrædelser, kan sikre mere konsekvens og forudsigelighed i domsafsigelsen i korruptionssager på højt niveau. De foranstaltninger, der er truffet af højesteret angående sagsforvaltning og retspraksis, udgør en vigtig anerkendelse af, at domstolene har et ansvar for, at retfærdigheden sker fyldest, og de kan, hvis de opretholdes, i løbet af året føre til en række endelige domsafgørelser i sager, der omfatter højtstående politikere. Den første af disse afgørelser blev afsagt sidste måned: den endelige dom i en sag, som vedrører en tidligere premierminister, viste, at den rumænske højesteret også begynder at afsige domme over for tiltalte, der er højtplacerede og politisk indflydelsesrige.

³⁹ Dette blev opnået ved i forbindelse med beregning af forældelsesfristen at udelukke perioder, hvor en sag var suspenderet, indtil der forelå en afgørelse fra forfatningsdomstolen om en undtagelse med hensyn forfatningsstridighed.

⁴⁰ Se den tekniske rapport s. 29.

⁴¹ I Kommissionens rapport af 20.7.2011 (KOM(2011) 460) endelig blev Rumænien anbefalet følgende: der skal "hurtigt træffes foranstaltninger til forbedring af retspraksis og sagsforvaltning, og behandlingen af vigtige højtprofilerede korruptionssager skal fremskyndes, således at forældelsesfristerne ikke udløber i alle sager". I den samme rapport blev der formuleret følgende henstilling for Rumænien: "Reformen af højesteret skal fortsættes for at styrke dens kassationsrolle og sætte den i stand til bedre at behandle højtprofilerede korruptionssager".

⁴² Se den tekniske rapport s. 25.

⁴³ Se f. eks. Kommissionens vurdering på s. 15 i Technical Update (SEC(2011) 968), der blev offentliggjort den 20.7.2011.

Den anvendte bedste praksis i disse sager er imidlertid ikke blevet generel praksis, og der er ikke meget, der tyder på, at andre domstole vil følge dette eksempel. På trods af de klare forbedringer ved den rumænske højesteret er der ved andre domstole stadig mange andre korruptionssager på højt niveau vedrørende lokalt højtplacerede personer som f. eks. præfekter, formænd for amtsråd eller borgmestre, som stadig er genstand for kritisable forsinkelser og afbrydelser. Det er vigtigt at bemærke, at sager, der vedrører korruption og svindel i forbindelse med offentlige indkøb, behandles særligt langsomt ved domstolene. Der skal gøres en indsats for at afdække årsagerne til disse betydelige forsinkelser og forbedre dommernes adgang til ekspertise og specialviden⁴⁴. De fleste domme i sager med korruption på højt niveau er stadig betingede. Der er indtil videre kun afsagt meget få endelige domme med fængselsstraffe i vigtige sager, der vedrører højtstående politikere⁴⁵. Det har negative konsekvenser for systemets afskrækkende effekt.

En effektiv bekæmpelse af korruption på højt niveau kræver respekt for retsvæsenet og uforbeholden støtte fra politikerne til retsvæsenets efterforskning. Det kan anses for et vigtigt skridt, at det parti, der var ved magten i 2011, vedtog en etisk kodeks. Som følge af denne kodeks ekskluderede det samme parti en indflydelsesrig borgmester, da han blev tiltalt for korruption på højt niveau⁴⁶.

I henhold til Rumæniens forfatning som fortolket ved forfatningsdomstolens retspraksis kræves det, at parlamentet giver tilladelse til anholdelse eller ransagning af parlamentsmedlemmer, og det skal også godkende indledning af strafferetlig efterforskning over for parlamentsmedlemmer, som er eller har været ministre. Når parlamentet i sådanne tilfælde afviser at give tilladelse til, at der indledes strafferetlig efterforskning skabes der en de facto-immunitet i forhold til en sådan efterforskning, og det medvirker til at obstruere rettens gang. Siden 2007 er en række parlamentsmedlemmer, herunder en tidligere premierminister, blevet beskyttet mod strafferetlig efterforskning, fordi parlamentet har afvist at give tilladelse til, at der indledes en sådan efterforskning⁴⁷. Det forhold, at parlamentet ikke begrundet afslag på at tillade strafferetlig efterforskning gør det vanskeligt at fastslå beslutningernes objektivitet⁴⁸. Hertil kommer, at parlamentsmedlemmerne kan bevare deres sæde i parlamentet, selv om de er dømt for alvorlige lovovertrædelser som f.eks. korruption, og det er til skade for parlamentets rygte. I mange lande suspenderes parlamentsmedlemmerne, når der rejses tiltale mod dem, og de ekskluderes, hvis de dømmes⁴⁹.

Ved dannelsen af den nye regering var der modstridende signaler angående dette spørgsmål. Udpegelse og sågar udnævnelse af ministre, der havde fået endelige domme eller afventede

⁴⁴ I henhold til DNA er der siden 2006 rejst tiltale ved domstolene i 43 sager, men der er kun afsagt to endelige domme.

⁴⁵ Fra 2007 og frem til nu er der med 60 % af de domme, der er afsagt af domstolene, fastsat minimumsstraffe eller endnu mildere straffe. Selv om andelen af betingede fængselsstraffe gik tilbage fra 75 % (2007-2009) til 60 % i 2011, er hovedparten af dommene stadig betingede, navnlig i vigtige sager. Alle tre nuværende eller tidligere medlemmer af parlamentet, som modtog endelige domme i 2011, fik betingede domme.

⁴⁶ Dette er endnu ikke standardpraksis: i lokalvalgene deltog der flere borgmestercandidater og kandidater til posten som amtsrådsformænd, der var anholdt, eller genstand for strafferetlig efterforskning eller retssager på grund af korruption. Flere af dem blev valgt.

⁴⁷ Se den tekniske rapport s. 26-27.

⁴⁸ Se den tekniske rapport s. 27.

⁴⁹ Tre medlemmer af parlamentet, som er dømt endeligt for korruption på højt niveau, sidder stadig i parlamentet.

domme, førte til forståelige kontroverser og indikerede en uvilje til at acceptere, at retsstaten er et grundlæggende princip⁵⁰. Det viser, at man endnu er et pænt stykke vej fra at have sikret høje moralske standarder for høje embeder.

Integritet

Rumænien indvilligede ved tiltrædelsen i at fastlægge retlige og institutionelle rammer til forebyggelse og sanktionering af korrupsion ved at takle hvervsuforeneligheder, interessekonflikter og uberettiget rigdom. Det nationale integritetsagentur (ANI) fører tilsyn med situationer med interessekonflikter og hvervsuforenelighed og påviser eventuel uberettiget rigdom hos offentlige embedsmænd og folkevalgte politikere. Dets undersøgelsesresultater eller henvisninger kan appelleres til eller bekræftes af domstolene eller følges op af andre retlige eller administrative organer.

ANI, som blev oprettet i 2007, blev hurtigt operationelt og fik en effektiv administration og efterforskningsmetode på plads. Det sikrede centraliseret, elektronisk offentlig adgang til alle erklæringer om aktiver og interesser, og det var et vigtigt bidrag til gennemsigtigheden. Med både nationale budgetmidler og EU-midler blev der oprettet et edb-styret sagsforvaltningssystem og indgået samarbejdsaftaler med en lang række administrative og retlige myndigheder. ANI er i dag blevet et vigtigt element i den institutionelle korrupsionsbekæmpelse og kan fremvise betydelige resultater⁵¹.

ANI's indsats er imidlertid blevet vanskeliggjort af en række udfordringer. ANI's retlige grundlag blev i 2010 erklæret for forfatningsstridigt, og det skabte tvivl om ANI's beføjelser i forbindelse med konfiskering af uberettigede aktiver⁵². Debatten om ændring af ANI's retlige grundlag afslørede, at der var begrænset politisk vilje til effektivt at sikre integritet og opfylde tiltrædelsesforpligtelserne. Repræsentanter fra alle de store politiske partier i parlamentet begyndte på ny at diskutere spørgsmålet om ANI's eksistens. Parlamentet har heller ikke været i stand til at gennemføre beslutninger om hvervsuforenelighed og interessekonflikter⁵³.

Svækkelsen af ANI's retlige grundlag gør det vanskeligere for agenturet at opnå resultater, og dets forfatningsmæssighed anfægtes fortsat, selv om to klager blev afvist ved forfatningsdomstolen i juni⁵⁴. De nye formueundersøgelseskommissioner - der blev nedsat som et ekstra led mellem ANI og domstolene i sager, hvor ANI henstiller til, at der foretages konfiskering af uberettigede aktiver - synes at have gjort det vanskeligere at gennemføre efterforskning angående uberettigede formuer. Kommissionerne er et ekstra led i domsmyndigheden, men skaber mindre gennemsigtighed og færre rettigheder for parterne. På trods af forsøg på at bringe de vigtigste aktører sammen på seminarer er deres procedurer ikke blevet samordnet fuldt ud, og der er konstateret mangler i forbindelse med håndtering af bevismateriale. Indtil videre er der ikke i én eneste af de sager, der er behandlet af

⁵⁰ Disse domme blev afsagt efter appel til domstol over ANI's påvisning af hvervsuforenelighed.

⁵¹ Se den tekniske rapport s. 18-19.

⁵² ANI's beføjelse til over for domstolene at formulere henstillinger om konfiskering af uberettigede aktiver blev anset for at være en overtrædelse af de forfatningsmæssige principper om magtens deling og formodninger om og forbud mod at konfiskere lovligt erhvervede aktiver.

⁵³ Deputeretkammerets retsudvalg foreslog, at der ikke træffes foranstaltninger over for to parlamentsmedlemmer, som ifølge endelige undersøgelsesresultater er indblandet i hvervsuforenelighed og interessekonflikter. Parlamentet har endnu ikke truffet endelige afgørelser i de to sager.

⁵⁴ Den ændrede lov tvang også ANI til at opgave et betydeligt antal sager, som blev efterforsket på det pågældende tidspunkt på grund af indførelsen af forældelsesfrister. Langt de fleste af disse sager vedrørte politikere.

formueundersøgelseskommissionerne siden de blev nedsat i 2010, afsagt en endelig domstolsafgørelse. De retlige rammer hæmmer også indsatsen for at løse problemer med administrative interessekonflikter. Der kræves separate retlige procedurer for først at fastslå, om der er gjort indsigelse mod ANI's påvisning af interessekonflikter, og derefter annullere f.eks. kontrakter om offentlige indkøb i tilfælde af interessekonflikter⁵⁵.

I Rumænien lider integriteten også under langsommelige domstolsprocedurer, inkonsekvent retspraksis og utilstrækkeligt samarbejde mellem andre administrative myndigheder, retsvæsenet og ANI. De retlige procedurer for sager under alle ANI's tre beføjelsesområder har været særligt langsommelige. Alt i alt har domstolene indtil videre kun bekræftet fire tilfælde med uberettigede formuer, og alle disse tilfælde ligger forud for den nye lov (et tilfælde er fra 2005). Det kan tage domstolene flere år at træffe afgørelse i enkle sager om hvervsuforenelighed. Det har resulteret i sager, hvor der ikke kunne anvendes sanktioner, fordi mandaterne allerede var udløbet. Inkonsekvent retspraksis har også været et problem i sager, ANI har behandlet, men retsvæsenet har endnu ikke truffet prompte korrigerende foranstaltninger⁵⁶. Selv om ANI har indgået samarbejdsaftaler med en række andre administrative institutioner og med anklagemyndigheden har dette samarbejde indtil videre ikke givet betydelige resultater, når der lige ses bort fra et frugtbart samarbejde med DNA. Da ANI kun har modtaget meget få korrupsionsoplysninger fra andre institutioner, og andre institutioner heller ikke har fulgt op på ANI's henvisninger af sager, er der kun rejst tiltale i ét tilfælde og formuleret én anmodning om supplerende skat⁵⁷.

Siden 2010 har ANI imidlertid i stigende grad været i stand til at fokusere på vigtige og komplekse sager. En screening, der havde til formål at påvise interessekonflikter blandt lokale folkevalgte, har ført til en betydelig stigning i antallet af mulige sager. Det bliver en vigtig test at se, i hvor vid udstrækning disse sager vil blive fulgt op med retsforfølgelse og af domstolene⁵⁸. Der er iværksat en lignende screening i forhold til de myndigheder, der forvalter EU-midler. Den udvikling hilses velkommen. ANI's efterforskning bør fremover i endnu højere grad være baseret på risikovurderinger og fokusering på følsomme områder. Dette kan nødvendiggøre, at ANI ansætter flere medarbejdere⁵⁹.

På trods af mangler ved retsvæsenets opfølgning har et betydeligt antal sager med hvervsuforenelighed ført til tilbagetrædelser og disciplinære sanktioner⁶⁰. Resultaterne er

⁵⁵ Indtil videre er der kun bekræftet administrative interessekonflikter i to tilfælde. I ingen af disse tilfælde er de pågældende kontrakter blevet annulleret.

⁵⁶ Nylige tilfælde i den offentlige debat har været to medlemmer af parlamentet, som også er universitetsrektorer. I det ene tilfælde blev der påvist hvervsuforenelighed og i det andet fandt den samme domstol ikke, at der forelå hvervsuforenelighed. En lignende episode har fundet sted ved en anden appelret. Disse sager appelleres nu ved højesteret.

⁵⁷ Frem til marts 2012 havde ANI i alt gennemført 4 000 kontroller og offentliggjort konklusioner eller henvist sager i mere end 500 tilfælde omfattende: 250 tilfælde af hvervsuforenelighed, 37 tilfælde af (administrative) interessekonflikter, 24 tilfælde af mistanke om uberettigede aktiver og 239 henvisninger af mulige strafferetlige overtrædelser til retsforfølgelse.

⁵⁸ Screeningen har indtil videre resulteret i 75 tilfælde af hvervsuforenelighed, 9 tilfælde af administrative interessekonflikter og henvisning til anklagemyndigheden i 50 tilfælde med mistanke om strafferetlige overtrædelser.

⁵⁹ Det er positivt, at justitsministeriet har udtrykt støtte til forbedring af lønningerne for ANI-medarbejdere.

⁶⁰ Indtil videre er ANI's undersøgelsesresultater vedrørende hvervsuforenelighed blevet endeligt bekræftet af domstolene eller er blevet endelige i 118 tilfælde, i og med at der ikke er fremsat indsigelser inden for de frister, der er fastsat i loven. I 53 af disse sager trådte de offentlige embedsmænd tilbage, i 8

mere skuffende, hvad angår opfølgning af ANI's sager vedrørende konfiskering af uberettigede aktiver og interessekonflikter. Forbedringer af ANI's retlige grundlag kan bidrage til at takle dette spørgsmål⁶¹, men politikerne, retsvæsenet og administrationen er nødt til at betragte ANI som en institution, hvis arbejde skal fremmes. Domstolenes behandling af ANI-sager og samarbejdet mellem institutionerne skal forbedres, hvis agenturet skal kunne fungere efter hensigten og fungere som motor for en holdningsændring i retning af større integritet i Rumænien.

Forebyggelse og sanktionering af generel korruption i den offentlige sektor

Det skal ikke blot sikres, at korruption straffes, når den påvises, men for at kunne mindste korruptionens omfang mærkbart, er det også nødvendigt at gøre en indsats for at forhindre, at korruptionen overhovedet eksisterer. Forebyggende foranstaltninger, der skal begrænse mulighederne og risikoen for korruption som f.eks. gennemsigtige procedurer og forudsigelige beslutninger hos de offentlige institutioner, er i den sammenhæng vigtige.

Til grund for den overordnede indsats ligger en national strategi til bekæmpelse af korruption. De seneste fem år har tegnet en broget situation på området. Strategien for 2008-2010 gav ikke de ønskede resultater. Der blev imidlertid vedtaget en ny bred strategi i marts sidste år, og den nye regerings beslutning om at godkende denne strategi uden ændringer samt parlamentets godkendelse er tegn på generel politisk tilslutning. Denne nye strategi omfatter mange anbefalinger fra en konsekvensanalyse af de tidligere to strategier og er et godt udgangspunkt for koordinering og fokusering af de forskellige statsinstitutioners aktiviteter. Den gør det også muligt at gennemføre overvågning af resultater ved hjælp af en række indikatorer. Parlamentets vedtagelse var en nyttig understregning af, at alle med indflydelse i samfundet har en rolle at spille, hvis strategien skal være en succes.

Opfølgning afhænger i meget vid udstrækning af den indsats, der gøres af hele den offentlige administration. Som et dedikeret og velbemandet korruptionsbekæmpelsesorgan med både en forebyggelses- og en efterforskningsrolle har direktoratet til bekæmpelse af korruption under ministeriet for administration og indre anliggender (GAD) gjort betydelige fremskridt med korruptionsbekæmpelsen inden for det rumænske politi og ministeriets andre strukturer. GAD er indtil videre det eneste departement, der anvender en detaljeret korruptionsrisikovurdering, og det har også sendt et betydeligt antal korruptionsoplysninger til anklagemyndigheden⁶². For at bygge videre på disse resultater og anvende sit potentiale fuldt ud bør GAD nu udvide sin indsats til flere områder med alvorlig og kompleks korruption, herunder efterforskning af offentlige indkøb og af forbindelser mellem politiet og organiseret kriminalitet.

Der er ikke opnået sammenlignelige resultater andre steder i den offentlige administration. Der er et stort antal korruptionssager på områder som skatteforvaltning, uddannelse, sundhed og infrastrukturinvesteringer. Det er imidlertid kun for nyligt, at man er gået i gang med at

tilfælde blev de afskediget af disciplinærudvalg, og i andre 16 tilfælde blev der gennemført andre sanktioner.

⁶¹ En fælles arbejdsgruppe for justitsministeriet og ANI har allerede fremsat forslag, som man indtil nu ikke er gået videre med.

⁶² Man samarbejdede navnlig med DNA i en række vigtige og komplekse undersøgelser, bl.a. angående korruption i forbindelse med udstedelse af kørekort (2008) og inden for grænsepolitiet (2010-11). Samlet set har GAD siden 2007 indgivet mere end 1 000 sager til DNA, som indtil videre har ført til, at der er rejst tiltale i 222 tilfælde med korruption på højt niveau. I løbet af den samme periode indgav GAD mere end 6 300 andre korruptionssager til anklagemyndigheden, og det har indtil videre ført til, at der er rejst tiltale i 836 sager.

gennemføre risikoanalyser i disse sektorer, og der er kun truffet få foranstaltninger på de mest korruptionseksponerede og budgetfølsomme områder⁶³. Uddannelsessektoren har gennemført nogle nyttige forebyggelsesforanstaltninger med inddragelse af forslag fra det nationale integritetscenter, f.eks. videoovervågning ved studentereksamen, og er i færd med at formulere en sektorstrategi inden for rammerne af et EU-finansieret projekt til bekæmpelse af korruption. Andre vigtige risikoområder, der skal dækkes, er skoleinfrastrukturinvesteringer og korruption i forbindelse med skolernes eksamener og udstedelse af eksamensbeviser ved universiteterne. Man begynder nu at gøre en indsats inden for sundhedssektoren med iværksættelsen af endnu et vigtigt EU-finansieret projekt⁶⁴. Der har været tale om nogle nyttige pilotaktiviteter på korruptionsfølsomme områder med stor indvirkning på statsbudgettet, men der mangler stadig at blive gjort en systematisk indsats. Der er kun truffet få foranstaltninger på områder som f.eks. skat og told, selv om særlige risici på disse områder kunne berettige til etablering af stærke forebyggelsesenheder med et proaktivt mandat⁶⁵. Administrative kontrolmyndigheder har en vigtig rolle at spille, men de gennemfører normalt ikke korruptionsrisikovurderinger for at takle følsomme områder og samarbejder generelt ikke med de retlige myndigheder eller ANI. Ekspertter antyder, at manglende uafhængighed og politisk indflydelse er vigtige årsager til, at der ikke skrives til handling⁶⁶.

De administrative myndigheder indsender kun få korruptionsoplysninger, og det har også haft indvirkning på det antal sager, der behandles af anklagemyndigheden og domstolene. En undtagelse er politiet, hvor GAD har henvist et betragteligt antal sager. Statsanklageren har anmodet de lokale anklagemyndigheder om at fastlægge lokale strategier til korruptionsbekæmpelse, udstedt retningslinjer for efterforskning af korruptionssager og etableret et netværk af specialiserede anklagere. Disse foranstaltninger har øget antallet af korruptionssager, der gøres til genstand for egentlig retsforfølgelse⁶⁷.

Den nye nationale strategi til bekæmpelse af korruption gør det muligt at involvere alle offentlige organer mere i gennemførelsen af proaktive politikker, der skal begrænse korruption og identificere problemer, når de opstår. Den bedste praksis, der anvendes inden for ministeriet for administration og indre anliggender, kunne udvides til alle sektorer med stor risiko og potentielt store budgetmæssige konsekvenser. Oprettelse af en uafhængig telefonhotline til anmeldelse af korruption inden for det offentlige ville også fremme indsendelse af korruptionsoplysninger. Frem for alt skal foranstaltningerne til bekæmpelse af korruption imidlertid have offentlighedens billigelse, og det vil kræve, at den kan se, at det har konsekvenser, hvis der i berettigede tilfælde skrives ind.

⁶³ Der er endnu ikke iværksat omfattende korruptionsbekæmpelsesaktiviteter på områder som f.eks. skat og told og heller ikke i forbindelse med byggetilladelser, som udstedes af lokale myndigheder.

⁶⁴ Dette vil fremme afsløringen af uregelmæssigheder i forbindelse med offentlige indkøb i sundhedssektoren, og der er forslag fremme om yderligere et vigtigt projekt, der skal medvirke til at styrke patienternes kendskab til deres rettigheder og identificere ophavsmændene til korruption i sundhedsvæsenet. Der er også iværksat et projekt til korruptionsbekæmpelse af ministeriet for regionaludvikling og turisme, der skal identificere korruptionssvagheder inden for ministeriet og dets underliggende strukturer og bidrage til fastlæggelse af en detaljeret strategi.

⁶⁵ Regeringen godkendte i denne måned oprettelsen af en integritetsenhed inden for det nationale agentur for skatteadministration. Dens struktur, beføjelser og ressourcer er endnu ikke lagt fast.

⁶⁶ På området offentlige indkøb har den kompetente kontrolmyndighed ANRMAP siden 2007 kun ved fem lejligheder indsendt oplysninger om korruption. I 2011 indsendte ANRMAP kun ved tre lejligheder oplysninger om interessekonflikter.

⁶⁷ Se den tekniske rapport s. 34-35.

Ombudsmand

Ombudsmanden spiller en vigtig rolle i kampen mod korruption i Rumænien. Ombudsmanden har beføjelse til at gennemføre efterforskning af påstået ulovlig aktivitet inden for administrationen. Ombudsmandsinstitutionen er uafhængig, og ombudsmanden kan handle på foranledning af en klage fra enhver person eller på eget initiativ. I henhold til artikel 26, stk. 2, i lov nr. 35/1997 kan ombudsmanden også afgive beretning til parlamentet eller premierministeren om ”*alvorlige korruptionstilfælde*”, som han måtte afdække i forbindelse med sine undersøgelser. Ombudsmandens rolle er relevant for samarbejds- og kontrolmekanismen, navnlig i forbindelse med det fjerde benchmark vedrørende forebyggelse og bekæmpelse af korruption. Ombudsmandsinstitutionen er også den eneste, der direkte kan gøre indsigelser over for regeringsanordninger ved forfatningsdomstolen.

Kommissionen har bemærket sig, at parlamentet den 3. juli 2012 bragte ombudsmandens mandat til ophør før tiden. De rumænske myndigheder skal sikre ombudsmandens uafhængighed og udnævne en ombudsmand, der nyder støtte på tværs af partierne, og som vil være i stand til effektivt at udøve sit retlige hverv i fuld uafhængighed.

Inddrivelse af udbytte fra strafbare forhold

Erfaringerne viser, at afsløring af korruption går ud på at spore udbyttet fra korruption. Inddrivelse af udbyttet fra strafbare handlinger og indsats over pengevidvask er derfor vigtige elementer i en strategi til korruptionsbekæmpelse. Rumænien oprettede i 2011 et kontor til inddrivelse af aktiver⁶⁸, og der blev i 2012 vedtaget en ny lov om udvidet konfiskering. Anklagemyndighederne og politiet har siden 2010 anvendt en standardprocedure til inddrivelse af udbyttet fra strafbare aktiviteter under en fælles bekendtgørelse fra statsanklageren og ministeren for indre anliggender. Uddannelse på området er gjort obligatorisk, og der er oprettet et netværk af specialiserede anklagere.

Denne indsats er imidlertid endnu ikke begyndt at bære frugt. Udvidet konfiskering er et nyt begreb for politi, anklagere og dommere. Begreber som konfiskering hos tredjepart synes at blive anfægtet uden videre ved domstolene⁶⁹. På trods af positiv retspraksis retsforfølges pengevidvask stadig ikke som en isoleret lovovertrædelse⁷⁰. Ifølge ekspertvurderinger er omfanget af konfiskeringer uventet ringe⁷¹. Hertil kommer, at manglen på omfattende statistiske oplysninger på dette område gør det vanskeligt for myndighederne at overvåge fremskridt.

Offentlige indkøb

Mangelfuld gennemførelse af lovgivning om offentlige indkøb er en væsentlig årsag til korruption og misbrug af offentlige midler. Den vanskeliggør også en effektiv anvendelse af EU-midler og forringer kvaliteten af offentlige serviceydelser. Revisioner og evalueringer gennemført af flere af Kommissionens tjenestegrene har gentagne gange afsløret systemiske

⁶⁸ Oprettelsen af et kontor til inddrivelse af aktiver er i overensstemmelse med kravene i Rådets afgørelse 2007/845/RIA.

⁶⁹ Inden for professionen findes der endnu ikke en fælles opfattelse af konfiskering tredje part, og der er mangel på retspraksis. Ifølge forfatningen antages ejendomsbesiddelse for at være lovlig, og det bidrager til en forsigtig tilgang og forskellig retspraksis på området.

⁷⁰ Der er fastlagt retspraksis i et tilfælde, og statsanklageren har afgivet en juridisk udtalelse herom.

⁷¹ Mellem 2007 og 2011 blev der afsagt 42 domme for pengevidvask.

risici og mangler på dette område og har nogle gange resulteret i, at betalingen af EU-midler er blevet indstillet. Dette bekræftes af klager, som Kommissionen har modtaget direkte.

Rumænien har siden tiltrædelsen fastlagt omfattende institutionelle og retlige rammer til implementering af EU-lovgivningen på dette område. En række systemiske mangler er imidlertid ikke blevet afhjulpet i tilstrækkeligt omfang. Inkonsekvens er et resultat af faktorer som hyppige ændringer af de retlige rammer⁷² og institutioner med utilstrækkelig kapacitet samt mangel på vigtige instrumenter til effektiv kontrol, f.eks. et omfattende register over offentlige udbud. Beskyttelsen af offentlige indkøb mod interessekonflikter er i forbindelse med Kommissionens revisioner og af Rumæniens nationale integritetsagentur blevet identificeret som en særlig svaghed⁷³. Rumænien har forpligtet sig til ved en overordnet handlingsplan at implementere de henstillinger, der er blevet formuleret på grundlag af en omfattende evaluering af de offentlige indkøb, Kommissionen gennemførte i 2011. De påviste mangler vil skulle afhjælpes med beslutsomhed.

⁷² Se den tekniske rapport s. 40.

⁷³ Se fodnote 56.

III. De næste skridt

Kommissionens vurdering viser de fremskridt, Rumænien har gjort i de fem år, der er gået siden landets tiltrædelse af EU. Det viser den positive rolle, samarbejds- og kontrolmekanismen har spillet. Kommissionen mener, at Rumænien i fremtiden vil kunne opfylde målene i samarbejds- og kontrolmekanismen, hvis landet hurtigt træffer foranstaltninger for at sikre retsstaten, holder kursen og fremskynder gennemførelsen af reformer.

Som nævnt i indledningen giver de seneste begivenheder dog anledning til bekymring om reformernes uigenkaldelighed og holdbarhed. Rumænien skal sikre overholdelse af retsstatsprincippet, herunder en uafhængig domstolskontrol. Tilliden hos Rumæniens EU-partnere kan kun genvindes, hvis landet beviser, at retsstatsprincippet er hævet over partiinteresser, at alle parter viser fuld respekt for domstolskontrol, herunder på forfatningsniveau, og at reformerne er uigenkaldelige. Det kræver retlige skridt – men det kræver også et politisk engagement til at efterleve retsstatsprincippet, der har været fraværende i de seneste beslutninger. Regeringen har nu forpligtet sig til at handle hurtigt for at sikre overholdelse af retsstatsprincippet i overensstemmelse med nedenstående henstillinger (se IV 1).

Det får Kommissionen til at konkludere, at de fremskridt med gennemførelsen af de benchmarks, der er nødvendige, for at Kommissionen kan beslutte at indstille samarbejds- og kontrolmekanismen, endnu ikke er opnået. Det er nødvendigt med et større ejerskab til reformer på alle regeringsniveauer og inden for retsvæsenet og en stærkere forpligtelse med hensyn til integritet og bekæmpelse af korrupsion for på tilfredsstillende vis at opfylde kravene. De rumænske myndigheder skal navnlig vise, at der er iværksat en holdbar og uigenkaldelig reformproces i Rumænien, og at eksternt indgriben i form af samarbejds- og kontrolmekanismen ikke længere er nødvendig. I den henseende giver regeringens og parlamentets seneste skridt særlig anledning til bekymring.

Erfaringen fra de seneste fem år viser, at når der gøres en overbevisende indsats, kan det føre til resultater. Rumænien kan allerede fremvise positive resultater med reformprocessen i institutioner som f.eks. direktoratet til bekæmpelse af korrupsion (DNA) og det nationale integritetsagentur (ANI) og i målrettede aktioner, som f.eks. en hurtigere sagsbehandling i Højesteret. Under de seneste begivenheder har retsvæsenet været mere proaktivt, når det drejer sig om at forsvare retsvæsenets uafhængighed. At fastholde sådanne fremskridt og opretholde dynamikken og den institutionelle stabilitet er i disse tilfælde klart det vigtigste grundlag for holdbarhed. At sikre en hurtig overgang fra en succesfuld lovgivningsfase til gennemførelsesfasen vil fremrykke det tidspunkt, hvor Rumænien opfylder kravene i samarbejds- og kontrolmekanismen. Alle medlemsstaterne har både forpligtelser og muligheder i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og Kommissionen ser frem til, at Rumænien afslutter den særlige proces inden for rammerne af samarbejds- og kontrolmekanismen og takler disse områder på samme grundlag som andre medlemsstater.

I betragtning af de nuværende usikkerhedsmomenter vil Kommissionen udarbejde endnu en rapport om Rumænien inden for rammerne af samarbejds- og kontrolmekanismen inden udgangen af 2012. I den rapport vil Kommissionen se på, om dens forbehold vedrørende retsstatsprincippet og retsvæsenets uafhængighed er blevet taklet, og om den demokratiske kontrol og balance er genoprettet. Kommissionen vil overvåge fremskridtene tæt gennem regelmæssige missioner og en tæt dialog med de rumænske myndigheder og med andre medlemsstater.

IV. Henstillinger

Det vigtigste næste skridt for regeringen og nøgleinstitutionerne i Rumænien vil være at opfylde forpligtelsen til at grundfæste retsstatsprincippet og retsvæsenets uafhængighed. Det kræver, at regering og parlament træffer en række hastende foranstaltninger. De henstillinger, der er opført nedenfor, omfatter en række specifikke reformer, der er nødvendige for at opnå fremskridt inden for rammerne af samarbejds- og kontrolmekanismen. De nuværende kontroverser, der er beskrevet ovenfor i rapporten, giver dog anledning til betydelige bekymringer om de allerede opnåede fremskridt og rejser alvorlig tvivl om de allerede iværksatte reformers holdbarhed og uigenkaldelighed. I betragtning af de seneste begivenheders usædvanlige karakter, indeholder denne rapport derfor specifikke hasteforanstaltninger for at takle den nuværende situation, navnlig i punkt 1: Overholdelse af retsstatsprincippet og sikring af retsvæsenets uafhængighed.

Kommissionen opfordrer Rumænien til straks at træffe foranstaltninger på følgende områder for at løse de nuværende kontroverser:

1. Overholdelse af retsstatsprincippet og sikring af retsvæsenets uafhængighed

- Ophæve hasteanordning nr. 38/2012 og hasteanordning nr. 41/2012 og sikre, at forfatningsdomstolens afgørelser om det beslutningsdygtige flertal for en folkeafstemning og domstolens ansvarsområder respekteres.
- Overholde de forfatningsmæssige krav ved udstedelse af hasteanordninger i fremtiden.
- Gennemføre alle forfatningsdomstolens afgørelser.
- Sikre umiddelbar offentliggørelse af alle retsakter i lovtidende, herunder afgørelser fra forfatningsdomstolen.
- Kræve, at alle politiske partier og offentlige myndigheder respekterer retsvæsenets uafhængighed med en forpligtelse til at straffe enhver regering eller ethvert partimedlem, der underminerer dommernes troværdighed eller lægger pres på juridiske institutioner.
- Udnævne en ombudsmand, der støttes af alle partier, gennem en åben og objektiv proces, der fører til udvælgelse af en person med ubestridt myndighed, integritet og uafhængighed.
- Indføre en åben proces til udnævnelse af statsadvokaten og chefanklageren for det nationale direktorat for bekæmpelse af korruption. Det bør omfatte åbne ansøgninger baseret på kriterier som faglig kompetence, integritet og resultater med korruptionsbekæmpelse. Der bør ikke foretages udnævnelser under den fungerende præsident.
- Afstå fra præsidentielle benådnings under den fungerende præsident.
- Afstå fra at udnævne ministre, hvis integritet er anfægtet ved en domstolsafgørelse; ministre i en sådan situation bør træde tilbage.

- Vedtage klare procedurer, der kræver, at parlamentsmedlemmer, som er genstand for endelige afgørelser om uforenelighed og interessekonflikter eller endelige domfældelser for korruption på højt niveau, træder tilbage.

Ved brev af 16. juli 2012 og ajourført bilag af 17. juli 2012 bekræftede Rumæniens premierminister over for Kommissionens formand, at alle disse krav er eller vil blive opfyldt.

Rumænien bør også træffe foranstaltninger på følgende områder:

2. Reform af retsvæsenet

- Vedtage og gennemføre en fælles samlet plan for at sikre gennemførelse af alle fire love, herunder alle relevante aspekter af den strukturelle og proceduremæssige reform, justeringen af de menneskelige ressourcer og investeringer i retsvæsenets infrastruktur.
- Omstrukturere retssystemet og anklagemyndigheden, skabe balance mellem personale og arbejdsbyrde bl.a. baseret på en funktionel analyse af det rumænske retssystem og projektet om fastsættelse af optimale arbejdsbyrdeindikatorer i retsvæsenet, der finansieres af Verdensbanken.
- Oprette en overvågningsgruppe for reformen af retsvæsenet, der involverer alle statslige myndigheder, faglige organisationer og civilsamfund.

3. Retsvæsenets ansvarlighed

- Fastsætte en fælles politik for det øverste retsråd og regeringen for at styrke retsvæsenets ansvarlighed og integritet gennem en overbevisende disciplinær praksis og en retspraksis med klare milepæle for gennemførelse. Bruge gennemførelsen af de nye love om disciplinært ansvar og forfremmelse til højesteret til at sætte et eksempel for hele retssystemet.
- Sikre bedre koordinering af retlige, disciplinære og forvaltningsmæssige instrumenter for at beskytte retsvæsenets ry i alvorlige sager om embedsmisbrug, herunder afgørelser om individuelle rettigheder, som f.eks. pensioner.
- Styrke retsinspektionens kapacitet og effektivitet for at sikre retsvæsenets ansvarlighed gennem opfølgning af individuelle sager og fremme retsvæsenets effektivitet, konsekvens og god praksis gennem regelmæssige undersøgelser af praksis på alle retsvæsenets niveauer.

4. Konsekvens og åbenhed i retsprocedurerne

- Udvikle en samlet tilgang for indførelse af strukturer, procedurer og praksis til at fremskynde retlig ensartethed. Gøre retlig ensartethed til en forvaltningsmæssig prioritet for retspræsidenter og konsekvens til et vigtigt led i bedømmelses- og forfremmelsessystemet for dommere. Sikre fuld onlineoffentliggørelse og kontinuerlig ajourføring af begrundede domstolsafgørelser.
- Reformere højesteret yderligere for at få stærkere fokus på retlig ensartethed.

5. En effektiv retsforfølgning

- Indføre og gennemføre klare retningslinjer for bedste praksis i hele retssystemet vedrørende domfældelse, sagsbehandling og behandling af bevismateriale i straffesager med særlig vægt på områder, hvor der allerede er konstateret mangler, som f.eks. i komplekse sager, der omhandler økonomisk kriminalitet og offentlige udbud.
- Indføre reformer for at offentliggøre domstolenes begrundelser hurtigt efter domsafsigelser, ophæve forældelsesfrister ved indledningen af en retslig undersøgelse og forbedre kvaliteten af og adgangen til sagkyndig ekspertise.
- Fortsætte de foranstaltninger, højesteret har truffet for at fremskynde retssager om korruption på højt niveau, sikre, at der ikke indtræffer forældelse og indføre lignende foranstaltninger ved andre domstole.
- Fortsætte arbejdet med at sikre konsekvente og afskrækkende straffe i sager om korruption på højt niveau ved alle domstole i Rumænien.
- Sikre, at de resultater, som anklagemyndigheden har opnået, videreføres under en ny ledelse.

6. Integritet

- Sikre overbevisende resultater med hurtige og afskrækkende straffe. Strømline den retlige prøvelse af afgørelser truffet af ANI ved at forbedre retsprocedurer og praksis og ved at ajourføre ANI's retlige rammer, fremskynde endelige afgørelser og gøre dem mere konsekvente og afskrækkende.
- Forbedre samarbejdet mellem retlige og andre administrative myndigheder og ANI for effektivt at udveksle oplysninger om korruptionssager og operationelle oplysninger på ANI's tre aktivitetsområder. Samarbejdet med ANI bør være et klart resultatmål for lederskab for andre administrative myndigheder.

7. Bekæmpelse af korruption

- Sikre, at de resultater, som direktoratet til bekæmpelse af korruption har opnået, videreføres under en ny ledelse.
- Gennemføre den nye nationale strategi til bekæmpelse af korruption og indføre et samlet overvågningssystem, således at alle regeringsagenturer opstiller mål og årligt rapporterer i et fælles og sammenligneligt format om forebyggelse af og straf for korruption, svig og interessekonflikter. I overensstemmelse med denne strategi opstille klare proceduremæssige regler og bedste praksis for parlamentets beslutninger om undersøgelse, arrestation og ransagning af parlamentsmedlemmer.
- Fremvise resultater med retsforfølgning af hvidvaskning af penge som en selvstændig lovovertrædelse og fremvise overbevisende resultater med inddrivelse af udbytte fra kriminalitet gennem en styrket retspraksis og ved at anvende den nye lov om udvidet adgang til konfiskation.

- Indføre en klar koordinerings- og overvågningsmekanisme mellem politi, anklagemyndighed og administrative kontrolmyndigheder med særligt ansvar for at sikre et effektivt samarbejde og kommunikation om korruption.
- Forbedre resultaterne for forebyggelse af og straf for korruption, svig og interessekonflikter i offentlige udbudsprocedurer på alle regeringens aktivitetsområder. I den forbindelse bør Rumænien sikre en fejlfri opfølgning af henstillingerne i den eksterne undersøgelse af det offentlige udbudssystem, der gennemføres på Kommissionens initiativ.