



Bruxelles, den 30.1.2013
COM(2013) 47 final

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

I juli 2012 aflagde Kommissionen rapport om de fremskridt, Rumænien havde gjort siden 2007, som led i samarbejds- og kontrolmekanismen¹. I rapporten så man på, om reformprocessen var holdbar og uigenkaldelig. Eftersom rapporten blev udarbejdet på et tidspunkt, hvor der i høj grad blev rejst tvivl om respekten for retsstaten og retsvæsenets uafhængighed, indeholdt den specifikke henstillinger om at genetablere respekten for disse grundlæggende principper. Det blev også besluttet at aflægge rapport seks måneder efter med fokus på Kommissionens henstillinger på dette område.

I løbet af de seneste seks måneder har situationen i Rumænien været præget af valgforberedelserne. Det er Kommissionens opfattelse, at udnævnelsen af den nye regering efter valgene er en ny anledning til at sikre respekt for retsstaten, retsvæsenets uafhængighed og stabilitet. En forudsætning for at skabe det rette grundlag for at gøre fremskridt med reformen af retsvæsenet og bekæmpelsen af korruption er, at der er et loyalt samarbejde mellem institutionerne og en reel tredeling af magten.

I denne rapport gøres der status over de specifikke henstillinger, Kommissionen har fremsat vedrørende respekt for retsstaten og retsvæsenets uafhængighed. Der ses også på samarbejds- og kontrolmekanismens benchmark for de øvrige aspekter af reformen af retsvæsenet og bekæmpelsen af korruption.

1. RESPEKT FOR RETSSTATEN OG RETSVÆSENETS UAFHÆNGIGHED

Kommissionen fremsatte 10 specifikke henstillinger, som skulle bidrage til at løse kontroverser om retsstaten og sikre retsvæsenets uafhængighed. Den rumænske regering bekræftede over for Kommissionen, at den ville gennemføre henstillingerne². Kommissionen har nøje fulgt fremskridtet på disse områder i lyset af de benchmark, der blev sat i afgørelsen om samarbejds- og kontrolmekanismen.

Det fremgår af analysen, at Rumænien har gennemført en del af Kommissionens henstillinger for at skabe fornyet respekt for retsstaten og retsvæsenets uafhængighed. Forfatningen og forfatningsdomstolens rolle og afgørelser er ganske vist blevet respekteret, men tilsagnene om at sikre retsvæsenets uafhængighed og om at efterleve afgørelser om manglende integritet er ikke blevet indfriet tilfredsstillende. Samtidig er der endnu ikke udnævnt en ny ledelse af anklagemyndigheden og det nationale direktorat for bekæmpelse af korruption.

Rumæniens forfatning

Et af de største problemer, som Kommissionen fremhævede i juli, var den manglende forfatningsmæssige stabilitet.

Forfatningsdomstolens rolle er i den sammenhæng særlig vigtig. Forfatningsdomstolens beføjelse til at kontrollere, om parlamentets afgørelser er i overensstemmelse med

¹ COM(2012) 410 final. Rådet (almindelige anliggender) godkendte i sine konklusioner i september analyserne og henstillingerne heri.

² Brev af 16. juli og 17. juli 2012.

forfatningen, er reelt blevet genetableret, og hasteanordning 38 er de facto uanvendelig³. Med ophævelsen af hasteanordning 41 er det sikret, at domstolens afgørelser om det beslutningsdygtige flertal, der skal til for at afholde folkeafstemning, overholdes. Det forhold, at man respekterer forfatningsdomstolens endelige afgørelse om gyldigheden af folkeafstemningen den 29. juli⁴, er et tydeligt signal om, at der ikke længere sættes spørgsmålstejn ved forfatningsdomstolens normer.

Brugen af hasteanordninger har også vakt bekymring, som deles af Europarådets Venedigkommission⁵. Det var især brugen af denne beføjelse i starten af juli, der vakte bekymring over omgåelsen af de forfatningsmæssige normer. Den rumænske regering har lovet kun at anvende hasteanordninger i de tilfælde, der er beskrevet i forfatningen, og kun i hastetilfælde. Spørgsmålet har været mindre aktuelt i de seneste måneder, og et nyt parlament med et klart flertal burde bidrage til at fastslå, at det er den almindelige lovgivningsprocedure, der skal anvendes, når der lovgives.

Kommissionen har bemærket, at alle retsakter, herunder forfatningsdomstolens afgørelser, ser ud til at være blevet rettidigt offentliggjort i Rumæniens lovtidende.

Parlamentet udnævnte den nye ombudsmand i januar 2013. Da ombudsmanden kun har den herskende koalitions fulde opbakning, men ikke oppositionens, vil det være særlig vigtigt for ham gennem sine handlinger at vise, at han er hævet over partipolitik. En af ombudsmandens vigtigste roller er at sikre kontrol af systemet, navnlig kontrollen med den udøvende magts beføjelse til at lovgive gennem anordninger.

Kort sagt har forfatningen og forfatningsdomstolen genvundet sin plads i overensstemmelse med Kommissionens henstillinger. Det er dog vigtigt, at præsidenten, den nye regering og det nye parlament sikrer, at der ikke pilles ved forfatningen, og alle politiske partier bør gøre en indsats for at mindske polariseringen i det politiske system.

Forud for valgene blev det også drøftet, om der skulle ske forfatningsændringer. I forbindelse med en forfatningsmæssig reform er det vigtigt at sikre, at den gennemføres med respekt for de grundlæggende værdier, herunder respekt for retsstaten og magtens tredeling. Det indebærer fuld respekt for den rolle, forfatningsdomstolen spiller som garant for forfatningens forrang, og for at retsvæsenets institutioner, herunder anklagemyndigheden, er uafhængige og solide. Det er også vigtigt, at debatten om en eventuel reform er åben og grundig, således at man gennem den rette forfatningsprocedure kan sikre størst mulig konsensus. Det er i den forbindelse vigtigt at forsikre retsinstitutionerne om deres uafhængighed og undgå spekulation, som skaber usikkerhed.

³ Hasteanordning 38/2012 er endnu ikke formelt ophævet. Forfatningsdomstolens afgørelse nr. 727 af 9. juli 2012 og nr. 738 af 19. september 2012 erklærede hasteanordning 38 forfatningsstridig. Hasteanordning 38 bør ophæves formelt i overensstemmelse med forfatningsdomstolens afgørelse.

⁴ Forfatningsdomstolens afgørelse nr. 6 af 21. august 2012. Efterfulgt af senatets godkendelse den 19.9.2012 af lov om ændring af regeringens hasteanordning nr. 41 om ændring af lov nr. 3/2000 om afholdelse af folkeafstemningen.

⁵ Venedigkommissionen mener, at spørgsmålet om regeringens udbredte brug af hasteanordninger bør tages op. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)026-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)026-e.aspx).

Retsvæsenets uafhængighed

Et af de større problemer i løbet af sommeren var de tydelige tegn på, at retsvæsenet lå under for pres, og at dets uafhængighed ikke blev respekteret. Det er stadig et stort problem. Kommissionen har modtaget adskillige rapporter om intimidering eller chikane af individer, som arbejder i vigtige retsinstitutioner og institutioner, der bekæmper korruption, herunder personlige trusler mod dommere og deres familie, samt om mediekampagner, der ligner decideret chikane⁶.

Desværre er Kommissionens henstilling ikke blevet fulgt til fulde. De politisk motiverede angreb mod dommerstanden er ikke ophørt. Det er altafgørende, at domstolenes afgørelser respekteres: det forudsætter, at alle politikere bliver enige om, at man ikke sværter retsafgørelser til, fordi det undergraver dommernes troværdighed eller lægger pres på dem.

Kommissionen vil også gerne gøre opmærksom på mediernes rolle. Der har været mange eksempler på, at medierne lægger pres på dommerstanden, og der har hersket tvivl om, hvorvidt det nationale audiovisuelle råd er en effektiv kontrolinstans. Det ser ud til, at der er behov for dels at revidere de gældende regler og at sikre, at pressefriheden ledsages af en ordentlig beskyttelse af individers grundlæggende rettigheder, dels at sikre effektive klagemuligheder.

Kommissionen var især bange for, at tidligere retsafgørelser kunne omstødes ved benådninger under de særlige omstændigheder, der sidste sommer herskede i forbindelse med en overgangspræsident. Overgangspræsidenten har efterlevet denne henstilling til fulde.

Et andet aspekt af retsvæsenets uafhængighed er den udøvende og den lovgivende magts forpligtelse til at sikre kvalitet i forbindelse med udnævnelser til nøgleposter i retsinstitutionerne. Kommissionen mener, at det er i bekæmpelsen af korruption på højt plan, at Rumænien har gjort størst fremskridt i forbindelse med samarbejds- og kontrolmekanismen. Det er vigtigt at bevare en effektiv og upartisk anklagemyndighed under den nye ledelse. Kommissionen mener derfor, at det er vigtigt at få etableret en ny ledelse i anklagemyndigheden og det nationale direktorat for bekæmpelse af korruption (DNA), som kan udvise den uafhængighed, integritet og faglighed, der er nødvendig for at vinde offentlighedens tillid og fortsat kunne levere gode resultater.

Det blev i den forbindelse understreget i rapporten, at udnævnelsen af en ny statsadvokat og chefanklager for det nationale direktorat for bekæmpelse af korruption er en mulighed for at vise åbenhed og vælge kandidater med faglig kompetence, integritet og erfaring med bekæmpelse af korruption. Proceduren var oprindelig forhastet og affødte ingen tillid til dommerstanden. Justitsministeriet forlængede derefter fristerne og indførte en række proceduremæssige forbedringer⁷, men kun et begrænset antal kandidater søgte. De to kandidater, der blev udvalgt, fik ingen positiv udtalelse fra det øverste retsråd, og de blev

⁶ For eksempel de påstande om pres og intimidering af dommere i forfatningsdomstolen, som Kommissionen er blevet gjort opmærksom på. Brev fra formand José Manuel Barroso til den rumænske premierminister Victor Ponta af 10.8.2012: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-621_en.htm.

⁷ Nogle af ændringerne var affødt af drøftelser med Europa-Kommissionen og det øverste retsråd.

efterfølgende vraget af præsidenten. Det er Kommissionens opfattelse, at en forudsætning for at få en ledelse, der kan vinde offentlighedens tillid er, at der er et tilstrækkeligt antal højt kvalificerede kandidater, som vælges ved en åben og gennemsigtig udvælgelsesprocedure, og som så vidt muligt får en positiv udtalelse fra det øverste retsråd.

Integritet

Personer på magtfulde poster skal udvise stor integritet. Hvis retsmyndigheder konstaterer, at det ikke er tilfældet, betyder manglende efterlevelse af deres afgørelser også manglende respekt for retsstaten. Kommissionen anførte i sin rapport fra juli, at den var bekymret over, at hverken regeringen eller parlamentet fuldt ud efterleverede dette princip.

I november førte det nationale integritetsagenturs rapporter⁸ mod ministre og topledere ikke til, at disse trådte tilbage⁹. Den nye regering understregede igen sit mål om at bekæmpe korruption, men blandt de nye ministre er der to, som er genstand for en korruptionsundersøgelse. Kommissionen anfører i sine henstillinger fra juli, at den forventer, at ministre går foran med et godt eksempel, når det handler om integritet: det samme bør forventes i korruptionsanklager. Det er meget vigtigt for regeringens troværdighed, at personer med ministerielle funktioner, har offentlighedens tillid og træder tilbage, så snart det nationale integritetsagentur har anfægtet deres integritet ved en rapport mod dem. Forfatningskrav, herunder om suspension fra ministerposter i tilfælde af anklage, skal håndhæves fuldt ud.

Ligeledes ville parlamentets troværdighed vinde ved, at der indføres klarere procedurer for behandlingen af sager, hvor parlamentsmedlemmer risikerer, at en domstol anfægter deres integritet, eller anklages for korruption. Anklagemyndigheden må inden for rammerne af gældende forfatningsregler formodes at kunne udføre sit arbejde på samme måde, som hvis der var tale om enhver anden borger. Klarhed og automatik er den bedste måde at fjerne tidligere bekymringer for, at parlamentets procedurer på dette område ikke var helt objektive.

I januar 2013 vedtog parlamentet ændringer til vedtægten for parlamentsmedlemmer, hvorved proceduren for at hæve immuniteten ændres, i tilfælde af at parlamentarikere bliver genstand for en efterforskning eller anholdes, eller at tidligere ministre retsforfølges. Der er planlagt yderligere foranstaltninger, herunder udarbejdelsen af en adfærdskodeks. Foranstaltningerne bør indebære, at der fastsættes en frist for de enkelte trin i proceduren og et krav om, at parlamentet nøje skal begrunde de tilfælde, hvor det nægter at hæve immuniteten. Det er ligeledes vigtigt at få præciseret, at det nationale integritetsagentur er den eneste myndighed, der har til opgave at kontrollere, hvorvidt valgte og udnævnte embedsmænd foretager sig noget, der er uforeneligt med deres funktion.

Parlamentets generelle anfægtelse af retsafgørelser i et bestemt tilfælde vakte stor bekymring: det øverste retsråd måtte appellere til forfatningsdomstolen for at sikre, at parlamentet reelt

⁸ Agenturets rapporter har en direkte virkning, medmindre de anfægtes i retten inden for 15 dage. Det bør endvidere bemærkes, at kun ca. 5 % af agenturets rapporter blev anfægtet i retten.

⁹ Ingen af disse fire personer sidder i den nye regering.

efterlevede en afgørelse truffet af højesteretten i sidste instans.¹⁰ Tanken er, at de nye procedurer skal forhindre, at disse problemer gentager sig.

Henstillinger

Kommissionen er glad for de positive skridt, der er taget siden juli, men mener, at der stadig skal gøres meget, før dens henstillinger er gennemført fuldt ud. Tiltrædelsen af den nye regering og det nye parlament er en udmærket anledning til at konsolidere disse skridt og tage fat på de udestående spørgsmål. De principper, der ligger til grund for Kommissionens henstillinger om at beskytte retsstaten og retsvæsenets evne til at træffe afgørelser uden andres indgriben, vil fortsat være centrale for Kommissionens tilgang fremover.

Forfatningsdomstolens ansvar og afgørelser skal fortsat anerkendes, og det skal sikres, at alle forfatningsmæssige krav overholdes til fulde for at sikre et velfungerende pluralistisk rumænsk demokrati og mindske dets polarisering. Det skal også sikres, at den forfatningsmæssige reform forløber med respekt for retsstaten, magtens tredeling og retsvæsenets uafhængighed og stabilitet, samtidig med at den bygger på bredest mulig konsensus.

Den nye regering har allerede tilkendegivet, at den vil sikre retsvæsenets uafhængighed og retsstatsprincippernes forrang i den institutionelle samarbejdsaftale mellem præsidenten og premierministeren. Dette bør nu følges op, navnlig ved følgende tiltag:

- Der skal indføres klare krav¹¹ om, at retsafgørelser ikke må anfægtes og undergraves, og om, at der ikke må lægges pres på dommere, og det skal sikres, at disse krav reelt efterleves. Det øverste retsråd bør opfordres til at udtale sig om de relevante bestemmelser.
- De gældende normer skal revideres, således at man sikrer frie og pluralistiske medier og samtidig effektive muligheder for at klage over mediernes krænkelser af individets grundlæggende rettigheder og uforholdsmæssigt store pres på eller intimidering af retsvæsenet og institutioner, der bekæmper korruption. Det nationale audiovisuelle råd bør være helt uafhængigt og fuldt ud udfylde sin rolle og udarbejde og styrke en adfærdskodeks på dette område.
- Det skal sikres, at den fremtidige ledelse af anklagemyndigheden og det nationale direktorat for bekæmpelse af korruption vælges på baggrund af en tilstrækkelig bred vifte af højt kvalificerede kandidater efter en åben og gennemsigtig udvælgelsesprocedure, og at den opfylder kriterierne i den institutionelle samarbejdsaftale, navnlig med hensyn til erhvervs erfaring, integritet og erfaring med bekæmpelse af korruption. For at sikre offentlighedens tillid er det vigtigt, at det øverste retsråd udtaler sig positivt.

¹⁰ Forfatningsdomstolen traf afgørelse om den forfatningsmæssige konflikt mellem retsvæsenet og senatet i en sag, hvor en endelig afgørelse truffet af højesteret stadfæstede forfatningsdomstolens afgørelse om en senators hvervsuforenelighed (Forfatningsdomstolens afgørelse nr. 972 af 21. november 2012). Forfatningsdomstolens afgørelse var stadig ikke efterlevet, da senatets mandatperiode udløb.

¹¹ F.eks. ved en adfærdskodeks.

- Den nye ombudsmand skal udvise ubestridt autoritet, integritet og uafhængighed og må ikke have et partipolitisk tilhørsforhold.
- Det skal sikres, at ministre, hvis integritet er anfægtet ved en domstolsafgørelse, træder tilbage. Det skal også sikres, at forfatningsreglerne om suspension af ministre, der er genstand for en dom, anvendes straks.
- Parlamentet bør på grundlag af de nye regler vedtage klare og objektive procedurer for suspension af parlamentarikere, hvis integritet er anfægtet ved en domstolsafgørelse, eller som er dømt for korruption, og det bør fastsætte korte frister for behandling af anmodninger fra anklagemyndigheden om at hæve parlamentarikeres immunitet. Hvis parlamentet ikke tillader den almindelige retsforfølgelse at finde sted, bør dette begrundes nærmere.

2. REFORM AF RETSVÆSENET, INTEGRITET OG BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

I dette afsnit ses på, hvilke fremskridt der er gjort på baggrund af benchmark i samarbejds- og kontrolmekanismen og Kommissionens tidligere henstillinger. Disse forbliver gyldige og vil blive evalueret i den næste rapport.

Reform af retsvæsenet

Den første henstilling i rapporten fra juli om reform af retsvæsenet vedrørte gennemførelsen af alle fire love¹². Planlægningen af gennemførelsen af denne vigtige reform er stadig usikker. Den civile retsplejelov forventes stadig at træde i kraft til februar 2013. Fristen for straffelovens og strafferetsplejelovens ikrafttræden er forsøgsvist planlagt til februar 2014. Der må skabes klarhed over, hvordan man undgår, at disse frister igen udsættes.

Siden den seneste rapport har justitsministeriet udarbejdet en flerårig strategi for, hvordan lovene skal gennemføres, herunder også med hensyn til ressourcer. Det skaber ekstra usikkerhed, at man først vil se på konsekvenserne, når parlamentet har vedtaget lovene, og der forventes først at foreligge en fuld analyse af de ressourcemæssige konsekvenser i 2014¹³. Denne proces vil blive vanskeligere, hvis ordlyden af lovene ofte tages op til fornyet behandling: man må ikke glemme, at det overordnede mål er at sikre en mere effektiv og hurtig retsforfølgelse, f.eks. i forbindelse med fremlæggelse af beviser i retssager om korruption.

Den anden henstilling vedrørte det overordnede arbejdspress på Rumæniens retssystem og behovet for at omlægge retssystemet og anklagemyndigheden, således at personale og arbejdsbyrde afstemmes. Regeringen har taget fat på nogle af de specifikke årsager til de

¹² Den nye civillovbog og straffelovbog og de tilhørende retsplejelove blev vedtaget i 2009 og 2010, men indtil videre er kun civillovbogen trådt i kraft. Der er ingen vished om, hvornår de øvrige love træder i kraft, men myndigheder har for nylig bekræftet, at den civile retsplejelov træder i kraft den 1. februar 2013.

¹³ I juli 2012 påpegede samarbejds- og kontrolmekanismen, at det var nødvendigt at skelne mellem lovenes konsekvenser for ressourcerne og de mere generelle spørgsmål om dommerstandens arbejdsbyrde.

mange nye sager gennem lovgivningsændringer¹⁴. Dette forsøg på at begrænse arbejdsbyrden de steder i systemet, hvor problemet opstår, kan vise sig at være mere effektivt end at forsøge at løse problemet ved at øge antallet af dommere og anklagere – hvilket også kunne risikere at bringe den seneste forbedring i kvaliteten og uddannelsen af nye dommere og anklagere i fare.

Den sidste henstilling vedrørte oprettelsen af en overordnet overvågningsgruppe for reformen af retsvæsenet. Det afspejler behovet for at skabe konsensus om reformen af retsvæsenet. Der er siden juli ikke sket noget fremskridt i forsøget på at bringe de vigtigste spillere sammen på en effektiv måde.

Retsvæsenets ansvarlighed

Det nye regelkompleks for retsinspektoratet, som blev vedtaget i 2011, har gjort det muligt for retsinspektoratet at udføre sit arbejde mere effektivt, hvilket har resulteret i, at der er indledt 21 nye disciplinærsager i de første måneder¹⁵. Justitsministeriet har ydet støtte til det nye inspektorat i form af en række praktiske foranstaltninger, herunder tilrettelæggelsen af opførelsen af hovedkontorets nye bygning. De mere generelle erfaringer fra individuelle sager kunne bidrage til den fælles politik, som Kommissionen anbefaler det øverste retsråd og regeringen at føre for at anspore til større ansvarlighed og integritet.

Et andet element, der spiller en vigtig rolle for retsvæsenets ry og ansvarlighed, er proceduren for udnævnelsen af dommere. Den nye ordning for at blive forfremmet til højesteret ser ud til at have tilført systemet en ny stringens: det synes vigtigere at bevare kvaliteten i udvælgelsen end at afhjælpe formodede mangler, som kan vise sig at være kortsigtede.

Konsekvent og effektiv retsforfølgelse

Konsekvens og gennemsigtighed i retsforfølgelsen er en forudsætning for, at den er troværdig og effektiv. Højesteretten har siden rapporten fra juli taget konkrete skridt til at ensrette og forbedre retspraksis og derved sikre meddelelse af afgørelser til underretter og bedre onlineadgang. En gradvis omdannelse af højesteret til en egentlig appeldomstol med mindre appelansvar ville også være med til at ensrette retspraksis. Appelproceduren i en appelsag i retlig interesse er allerede et skridt i den retning. Det er vigtigt, at disse fremskridt ikke bremses af den ekstra arbejdsbyrde, der opstår som følge af den nye procedure for præjudicielle afgørelser, men det nuværende antal dommere i højesterettens paneler ser ud til at sikre den rette balance.

En vigtig forudsætning for at få ensrettet retspraksis er at få opdateret det forældede it-system. Det eksisterende system begrænser dommernes kendskab til andre lignende domme. Der er to projekter på trapperne. Justitsministeriet har til hensigt at gennemføre en strategi for at få enkel og hurtig adgang til den vigtigste juridiske database ECRIS, og det øverste retsråd

¹⁴ Man har f.eks. erstattet en retsprocedure for behandling af spørgsmål vedrørende afgifter ved den første registrering af en bil med en administrativ procedure, hvilket forventes at fjerne ca. 100 000 sager fra dommernes bord.

¹⁵ I løbet af sommeren blev en særlig vigtig sag suspenderet i afventning af resultatet af en efterforskning mod en anklager, som også er medlem af det øverste retsråd.

forsøger sideløbende at forbedre det alternative system Jurindex. Det ville være en fordel at gøre fremskridt med disse initiativer samtidigt¹⁶.

Effektiv retsforfølgning

Højesterettens tilgang til højtprofilerede korruptionssager er stadig karakteriseret ved en kærkommen grad af proaktiv ledelse. Højesteretten har registreret betydelige fremskridt i behandlingen af højtprofilerede korruptionssager med et fald fra 28 til 10 uafsluttede sager, samt en stigning i antallet af sager, der afgøres i første instans. I tilfælde, hvor anklagede dømmes, er strafudmålingen også blevet mere rimelig og ensartet. Resultatet er, at retsforfølgelsen ser ud til at have en mere afskrækkende virkning.

Hvis retsforfølgelsen skal være effektiv, skal hele systemet også være præget af en effektiv og fair retshåndhævelse. Højesteretten gør fortsat fremskridt med at fastlægge normer og retningslinjer for underretterne.

I de seneste måneder har anklagemyndigheden, det nationale direktorat for bekæmpelse af korruption og højesteret alle arbejdet professionelt og upartisk ofte under ekstremt pres. Disse institutioners ihærdighed bekræfter indtil videre konklusionen om, at deres resultater med højprofileret korruption er et af de tydeligste tegn på, at Rumænien har gjort fremskridt takket være resultat- og kontrolmekanismen. Det er meget vigtigt, at disse fremskridt fastholdes af den nye ledelse. Den må heller ikke undergraves af andre begrænsninger i de retshåndhævende myndigheders muligheder for retsforfølgning¹⁷.

Integritet

Siden den seneste rapport har det nationale integritetsagentur fortsat arbejdet på at forbedre sine resultater og øge sin operationelle effektivitet¹⁸. Det nationale integritetsagentur har iværksat et ambitiøst it-projekt, som går ud på at indsamle data om valgte og udpegede embedsmænd, og som gør det muligt at krydstjekke med oplysninger i andre nationale databaser, såsom handelsregistret eller skatteregistret, for at påvise eventuelle interessekonflikter. Der skal dog tilføjes ekstra ressourcer, hvis det skal fungere rigtig godt.

Det er stadig et problem, at der ofte sættes spørgsmålstejn ved det nationale integritetskontors afgørelser. Det sker, på trods af at agenturet ofte vinder de appelsager, der anlægges mod det ved domstolen. Både agenturet, det nationale integritetsråd og deres personale udsættes regelmæssigt for politiske angreb og medieangreb. Parlamentet har ikke håndhævet det nationale integritetsagents rapporter, selv når disse var understøttet af endelige retsafgørelser (se ovenfor). I november 2012 offentliggjorde det nationale integritetskontor fire rapporter om ministres og ledende embedsmænds hvervsuforenelighed. Alle fire er blevet

¹⁶ Justitsministeriet har også iværksat et projekt, som på mellemlang sigt skal bidrage til en kodificering af lovgivningen med eventuelle ændringer, som skal fremskynde ajourføringen.

¹⁷ F.eks. af et nyt forslag om, at bevismateriale, som de retshåndhævende myndigheder indsamler i forbindelse med andre forbrydelser, ikke må benyttes i korruptionssager.

¹⁸ Det hjælper også, at en appel fra det nationale integritetsagentur vedrørende en afgørelse truffet af formueundersøgelseskommissionen er blevet antaget af domstolen.

appelleret ved retten, og ingen er trådt tilbage af den grund¹⁹. Sammen med de forslag, der hyppigt fremsættes om at ændre reglerne for det nationale integritetsagentur, skaber det en usikkerhed, som forhindrer Rumænien i at vise, at det har solide integritetsregler.

Bekæmpelse af korruption

Det lykkedes fortsat for det nationale direktorat for bekæmpelse af korruption at efterforske og rejse sager. Antallet af domme, som er afsagt på grundlag af direktoratets anklager, er steget til det dobbelte i 2012 sammenlignet med året før. De har vedrørt politikere i alle de større partier. Antallet af klager og domme i EU-sager om svindel, som direktoratet har ledet, har også været i konstant stigning. Det kan tjene som et vigtigt eksempel for anklagemyndigheden generelt, idet der tilsyneladende er stor forskel på, hvilke resultater anklagemyndighedens forskellige afdelinger opnår.

Samarbejds- og kontrolmekanismen forudsætter også, at der gøres en stor indsats for at tackle korruption på alle niveauer i det rumænske samfund. Ifølge meningsmålingerne er offentligheden stadig meget bekymret over den udbredte korruption²⁰. Det skal i den forbindelse nævnes, at rapporten fra juli hilste den nationale strategi for bekæmpelse af korruption velkommen. Nogle departementer har taget nogle vigtige skridt, og de lokale myndigheders deltagelse ser ud til at stige²¹. Justitsministeriet har indført foranstaltninger, som skal understøtte arbejdet, og som på trods af det begrænsede antal ser ud til at have hjulpet. Missioner på stedet og et ønske om at etablere den bedste praksis viser gode tegn på initiativ. Det er vigtigt at sikre de rette ressourcer til en gnidningsløs gennemførelse af strategien. Derudover ydes der EU-midler til en række korruptionsbekæmpende projekter, herunder i undervisningsministeriet, sundhedsministeriet og ministeriet for regional udvikling og offentlig administration. Det går fremad med gennemførelsen, og nu venter man bare på resultaterne.

Et andet vigtigt element er retsforfølgelse af hvidvaskning af penge og beslaglæggelse. Det nye regelkompleks om udvidet beslaglæggelse blev indført i 2012, men endnu er det for tidligt at sige noget om, hvor effektivt det er. Med hensyn til hvidvaskning af penge som den eneste forbrydelse verserer der i øjeblikket en vigtig sag for højesteretten. Kontoret til inddrivelse af aktiver har konstateret en stigning i de anmodninger, det behandler, og navnlig i antallet af anmodninger fra de rumænske myndigheder. Der findes i øjeblikket ingen fyldestgørende statistikker over den nøjagtige værdi af beslaglagte aktiver, men den skønnes at være forholdsvis beskedent. Der findes heller ingen fyldestgørende statistikker over de beløb, der reelt er blevet inddrevet som følge af en afgørelse om beslaglæggelse.

Endelig ser det ud til, at der kun er gjort meget begrænsede fremskridt med at forebygge og straffe korruption i forbindelse med offentlig indkøb. De fremskridt, der er gjort med at

¹⁹ De pågældende tre ministre appellerede rapporterne. En anden ledende embedsmand trådte tilbage af andre årsager (og appellerede også).

²⁰ Ifølge Eurobarometer nr. 374 fra februar 2012,

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf og indekset for om korruption "Transparency International 2012 Corruption Perceptions Index" <http://www.transparency.org/cpi2012/results>

²¹ I januar 2013 var 1 874 kommuner og 20 amter tilmeldt sekretariatet for den nationale strategi for korruptionsbekæmpelse.

bekæmpe korruption på højt plan, ses ikke i samme grad inden for offentlige indkøb. Sagsbehandlingen ser ud til at tage lang tid, til dels på grund af behovet for specifik finansiel ekspertise, hvilket skaber det særlige problem, at der indgås kontrakter, inden der afsiges dom om overtrædelsen. Embedsmænd, der er involveret i sager om svig i forbindelse med offentlige indkøb, gives fortsat kun en meget lille straf, og loven giver ikke mulighed for at annullere projekter, der allerede er gennemført, med den begrundelse, at der er interessekonflikter. Der hersker også tvivl om, hvorvidt sagsbehandlingen i disse sager er effektiv²². De seneste forslag ser ud til at sætte spørgsmålstegn ved, om der er det solide, uafhængige institutionelle grundlag, som er afgørende for reelt at gøre fremskridt. En god løsning kunne være en mere systematisk tilgang til forudgående kontrol, som er en opgave, der logisk set kunne udføres af det nationale integritetsagentur (med nye ressourcer), og som også ville sikre en ensartet og helhedsorienteret gennemførelse.

3. KONKLUSION

Det fremgår af analysen, at Rumænien har gennemført nogle, men ikke alle Kommissionens henstillinger for at skabe fornyet respekt for retsstaten og retsvæsenets uafhængighed. Forfatningen og forfatningsdomstolens rolle og afgørelser respekteres ganske vist, men forpligtelsen til at beskytte dommerstanden mod angreb, til at afskedige ministre, hvis integritet er genstand for en retsafgørelse, og forpligtelsen for parlamentsmedlemmer til at træde tilbage, hvis de er genstand for en endelig afgørelse om hvervsuforenlighed og interessekonflikt eller en endelig dom for korruption på højt plan, er ikke fuldt ud blevet indfriet. Samtidig er der endnu ikke udnævnt en ny ledelse hverken af anklagemyndigheden eller det nationale direktorat for bekæmpelse af korruption.

Det er Kommissionens opfattelse, at valget af et nyt parlament og udnævnelsen af en ny regering er en chance for, at disse henstillinger snarest efterleves fuldt ud. Den opfordrer indtrængende den nye regering til at tage de nødvendige skridt.

Kommissionen konstaterer ligeledes, at der er behov at gøre større fremskridt med dens henstillinger vedrørende reform af retsvæsenet, integritet og bekæmpelse af korruption. Den vil følge fremskridtet nøje i løbende dialog med de rumænske myndigheder, og den vil udarbejde en rapport i slutningen af 2013 om reformen.

²² Der er sager, som bliver fremhævet som led i Kommissionens overvågning af lovgivning om offentlige indkøb, og hvor det ikke ser ud til, at anklagemyndigheden har fulgt op på tydelige tegn på overtrædelser.