

Bruxelles, den 25.1.2017
COM(2017) 44 final

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

{SWD(2017) 25 final}

1. INDLEDNING

Mekanismen for samarbejde og kontrol (MSK) blev indført ved Rumæniens tiltrædelse af Den Europæiske Union i 2007¹ for at afhjælpe mangler i forbindelse med reformen af retsvæsenet og bekæmpelsen af korruption. Målet med MSK-rapporterne har efterfølgende været at bidrage til at målrette de rumænske myndigheders indsats gennem specifikke henstillinger samt at kortlægge de fremskridt, der er gjort. Da MSK nu har eksisteret i 10 år, gør Kommissionen status med en oversigt over de opnåede resultater, de resterende udfordringer og de skridt, som fortsat er nødvendige for at opfylde MSK-målene.

Som Rådet gentagne gange har slået fast², vil MSK blive bragt til ophør, hvis der sker en tilfredsstillende opfyldelse af hvert af de fire benchmarks, som gælder for Rumænien. Benchmarkene blev opstillet i forbindelse med Rumæniens tiltrædelse af Unionen og omfatter spørgsmål, der er centrale for, at en medlemsstat kan fungere: retsvæsenets uafhængighed og effektivitet, integritet og bekæmpelsen af korruption. Opfyldelsen af benchmarkene kræver en kombination af lovgivningsmæssige og institutionelle skridt. En fuldstændig vurdering af sådanne skridt kan i den forbindelse kun foretages ved at se på, om deres tilsigtede virkning opnås i praksis, om de kan anses for at være blevet forankret i den retlige og institutionelle ramme i landet, og om de er irreversible. Dette er en forudsætning for, at borgerne kan stole på, at afgørelser og praksis i Rumænien fuldt ud overholder retsstatsprincippet, og der kan derigennem skabes et grundlag for den gensidige tillid, som er nødvendig for effektiv gennemførelse af EU's lovgivning.

Reformen af retsvæsenet og bekæmpelsen af korruption har været centrale samfundsspørgsmål i Rumænien i de seneste ti år³. MSK spiller en vigtig rolle i landet som drivkraft for reformer og værktøj til at overvåge fremskridt. Kommissionens konklusioner og metoden bag MSK er konsekvent blevet bakket op af Rådet, og en række medlemsstater har også bidraget gennem samarbejde og input. Samarbejdet er også blevet styrket gennem målrettet støtte til Rumænien under EU's fonde.

Ud over at beskrive fremskridtene de seneste 10 år er det siden 2014 blevet fremhævet i MSK-rapporterne, at de konsekvente fremskridt efterhånden begynder at vidne om bæredygtighed. Lovgivningsmæssige og institutionelle skridt har skabt resultater, og det skyldes det engagement, som mange dommere og anklagere har udvist, justitsministrenes implementeringsindsats og det gode samarbejde mellem de rumænske myndigheder og Kommissionen. Civilsamfundets store engagement har også været vigtigt for at fremme reformer af retsvæsenet og konkrete skridt til bekæmpelse af korruption på alle niveauer. I MSK-rapporterne er det samtidig løbende blevet understreget, at der fortsat var områder, hvor det har vist sig vanskeligt at gennemføre reformer – og hvor der i visse tilfælde har været modstand mod dem. De bagvedliggende problemer som f.eks. anfægtelse af retsvæsenets uafhængighed og domstolsafgørelsens legitimitet samt tilfælde af konkrete forsøg på at rulle reformer tilbage har uundgåeligt taget noget af farten af fremskridtene hen imod MSK-målene.

¹ Konklusioner vedtaget af Rådet den 17. oktober 2006 (13339/06); Kommissionens beslutning om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmark på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption, 13. december 2006 (K(2006) 6569 endelig).

² Rådet konkluderede i marts 2016: "På grundlag af de væsentlige fremskridt, der allerede er opnået, opfordrer Rådet Rumænien til at fokusere sine bestræbelser på yderligere at konsolidere de opnåede fremskridt og fastholde det nuværende positive momentum ved at følge op på alle henstillingerne i Kommissionens rapport" (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/da/pdf>).

³ Flash Eurobarometer-undersøgelse nr. 445: "The Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania", offentliggjort den 25. januar 2017.

Denne rapport ser tilbage på udviklingen i Rumænien siden 2007. Som i de tidligere år er den et resultat af en omhyggelig analyse fra Kommissionen på grundlag af tæt samarbejde med rumænske institutioner og input fra civilsamfundet og andre interesserede parter, herunder andre medlemsstater.

I den forbindelse er det vigtigt, at der er klarhed om MSK's anvendelsesområde. I beslutningerne om oprettelsen af MSK fastlægges parametrene for mekanismens anvendelsesområde med hensyn til reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption. Tiltag inden for disse parametre vil være bestemmende for, hvornår benchmarkene er opfyldt. Men tempoet og rækkevidden af reformerne afhænger nødvendigvis af det bredere samfundsmæssige, juridiske og politiske miljø i Rumænien. Det udgør rammen for at skabe fremskridt med hensyn til de specifikke problemstillinger, der er omfattet af MSK. For eksempel er de seneste års arbejde for at opbygge den administrative kapacitet i Rumænien endnu ikke afsluttet, hvilket har konsekvenser for reformprocessen. Den lovgivningsmæssige praksis gør det f.eks. muligt pludselig at gennemføre ændringer i parlamentet og derved omgå principper om bedre regulering og høring af offentligheden. Derfor er det mere vanskeligt at bekræfte den retlige rammes bæredygtighed inden for områder som korruption. Efterlevelsen af princippet om loyalt samarbejde mellem institutionerne og princippet om respekt for retsvæsenets uafhængighed kan fortsat forbedres. Eksempelvis angribes dommere og anklagere i de rumænske medier, og systemet giver ikke tilstrækkelige retlige klagemuligheder. Selv om disse spørgsmål ikke er omfattet af MSK, har de en direkte indvirkning på evnen til at gennemføre reformer, og de har gjort det mere vanskeligt for Rumænien at påvise, at reformerne har slået permanent rod.

Et område, hvor dette bredere miljø har udviklet sig i en positiv retning, er gennemsigtighed. På mange områder af MSK's arbejde har der været en tydelig tendens – herunder i de seneste år – til bedre kvalitet i oplysningerne om retsvæsenet og korruption og mere åbenhed med hensyn til at gøre disse oplysninger tilgængelige. Hvis et bredere udsnit af rumænske institutioner tog skridt i denne retning, ville det cementere et skift i praksis, som vil bidrage til at demonstrere fremskridt. Inden for MSK's arbejdsområde indeholder denne rapport derfor en række henstillinger om mere intensiv rapportering og gennemsigtighed. På kort sigt vil dette hjælpe Kommissionen med at nå frem til endelige konklusioner. Når mekanismen afsluttes, vil det også understøtte reformernes bæredygtighed ved at fremme ansvarlighed.

Endelig skal det understreges, at MSK's særlige karakter med hensyn til anvendelsesområde desuden ikke er forenelig med at knytte mekanismen til andre politikområder. Kommissionen anser det derfor ikke for passende at knytte MSK til afgørelser på andre områder, f.eks. berettigelse til midler fra de europæiske struktur- og investeringsfonde eller adgangen til Schengenområdet.

I denne rapport anvendes et langsigtet perspektiv til at udpege de vigtigste resterende skridt med henblik på at omsætte MSK's mål. På grundlag af den hidtidige fremdrift i processen er det muligt at rette fokus mod de vigtige skridt, som fortsat udestår. Ved at tage de skridt, som foreskrives for benchmarkene i denne rapport, vil de enkelte benchmarks blive betragtet som foreløbigt opfyldte. Når dette er tilfældet for alle benchmarks, afsluttes MSK. Gennemførelsen af de fastlagte henstillinger kan derfor anses som tilstrækkelig med henblik på at nå dette mål – undtagen hvis udviklingen klart viser sig at skruer fremskridtene tilbage. Kommissionen mener, at dette også vil få de rumænske myndigheder og EU som helhed til at fremskynde processen. Med hensyn til de benchmarks, hvor der menes at være gjort betydelige fremskridt, er det Kommissionens holdning, at en resolut gennemførelse og fastholdelse af reformtempoet og den ensartede reformkurs vil gøre det muligt hurtigt at lukke disse benchmarks – for andre benchmarks vil det være en større udfordring. Kommissionen har derfor til hensigt at fremrykke den næste rapport til sidst i 2017, og den er

klar til at yde yderligere bidrag med henblik på at gøre fremskridtene irreversible for derigennem at bringe mekanismen til ophør.

2. VURDERING AF FREMSKRIDT MED HENSYN TIL OPFYLDELSEN AF BENCHMARKENE SIDEN BEGYNDELSEN AF MSK

Ud over at se på fremskridtene med hensyn til henstillingerne fra MSK-rapporten fra 2016 gives der i dette afsnit en overordnet vurdering af de seneste ti års reformer. De mest relevante udviklinger og resultater er nærmere beskrevet i den medfølgende tekniske rapport⁴. Selv om benchmarkene skal betragtes isoleret, hænger de også sammen på centrale punkter, og det har betydning for deres opfyldelse. I vurderingen af fremskridtene skal der ses på de strukturelle forhold (såsom lovgivning, institutioner og ressourcer), de løbende resultater, og hvorvidt fremskridtene kan betragtes som irreversible. Det bør også bemærkes, at der siden MSK-benchmarkenes vedtagelse er sket en betydelig udvikling i EMRK-retspraksis, internationale standarder og bedste praksis og de sammenlignelige oplysninger om nationale retssystemer i EU, hvilket har tjent som en rettesnor for de rumænske myndigheders reformer. Denne udvikling bidrager samtidig til at give et objektivi sammenligningsgrundlag for udviklingen i det rumænske retssystem og kampen mod korruptionen inden for de fire benchmarks anvendelsesområder.

2.1 Den retlige proces

Det første benchmark vedrører retssystemet, og dets fokus er oprettelsen af et upartisk, uafhængigt og effektivt system, øget ensartethed i den retlige proces og større gennemsigtighed og ansvarlighed. På dette område har de institutionelle og lovgivningsmæssige fremskridt været betydelige. Siden 2012 har det øverste retsråd etableret sig som det ledende organ inden for retssystemet og udvist en stadig større villighed til at udfylde sin forfatningsmæssige rolle, især med hensyn til at forsvare retsvæsenets uafhængighed. Denne vigtige rolle vil nu blive varetaget af det nyvalgte øverste retsråd. I 2016 viste meningsmålinger, at et flertal af borgerne fortsat opfattede retsvæsenet som uafhængigt, og at de havde tillid til systemet⁵. Som tidligere MSK-rapporter har vist, har der imidlertid også været en reaktion på denne tendens i form af politiske angreb og angreb i pressen på dommere og anklagere og retlige institutioner. Angrebene på det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse har været særlig intense i 2016.

På en række områder, som har indflydelse på effektivitet, ressourcer og arbejdsbyrde, er der kun gjort langsomme fremskridt med hensyn til strukturreformer. Kvaliteten af de oplysninger, som justitsministeriet de seneste år har videreformidlet til Kommissionen om retssystemets funktion, viser imidlertid, at ministeriet og det øverste retsråd nu har adgang til bedre oplysninger. Inden for de seneste tre år har justitsministeriet, det øverste retsråd og retsvæsenet som helhed demonstreret villighed og kapacitet til at samarbejde og finde løsninger med henblik på at fremme reformer. Der er især under de seneste to regeringer blevet afsat yderligere ressourcer til retsvæsenet, hvilket har bidraget til denne udvikling. Der er imidlertid kun sket langsomme fremskridt med hensyn til spørgsmål som f.eks.

⁴ SWD(2017) 25.

⁵ EU's resultattavle for retsområdet for 2016, COM(2016) 199 final, figur 48, 44 og 46. En meningsmåling fra april 2016 viser, at 60 % har meget stor til stor tillid til det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse <http://www.inscop.ro/wp-content/uploads/2016/04/INSCOP-raport-martie-2016-INCREDERE-INSTITUTII.pdf>.

domstolenes fordeling af arbejdsbyrden, dvs. både mellem hinanden og internt, f.eks. mellem store og små domstole og mellem dommere og retspersonale. Der blev ikke vedtaget lovgivning med henblik på håndtering af disse problemer i 2016, og tiltag fra ledelsessiden har ikke kunnet løse problemet. Det største fremskridt er nu, at alle værktøjer er til stede til at overvåge domstolenes funktion og situationen med hensyn til personale, og at der er en omfattende strategi for udviklingen af retsvæsenet i perioden 2015-2020.

De strenge procedurer for at blive dommer eller anklager, som understøttes af obligatorisk uddannelse hos det nationale retsinstitut, betragtes også som en vigtig del af konsolideringen af dommere og anklageres faglighed og uafhængighed. I den seneste MSK-rapport blev 2016 anset for en særlig test med hensyn til udnævnelsen af højtstående dommere og anklagere. Dette var navnlig tilfældet med hensyn til udnævnelsen af ledelsen af anklagemyndigheden og deres stedfortrædere. For så vidt angår resultaterne gav ingen af de udnævnte kandidater anledning til spørgsmål om integritet og faglighed eller til polemik blandt dommere og anklagere eller i civilsamfundet. Mange kandidater kunne allerede fremvise meget solide resultater. Processen indebar imidlertid ikke en klar, åben og gennemsigtig procedure for udvælgelsen af alle kandidater, og derfor kunne fremgangsmåden ikke konsolideres til et stabilt og permanent system⁶.

Det øverste retsråd er også ansvarligt for sanktionering af dommere og anklageres embedsforseelser og disciplinære overtrædelser. Efterforskningen af sådanne sager hører under retsinspektionen. I 2012 blev retsinspektionen konsolideret som en uafhængig og faglig institution ved en omfattende reform. Dette har øget inspektionens effektivitet og autoritet, hvilket bekræftes af dens resultater i 2016. Det øverste retsråds disciplinære afgørelser kan appelleres til højesteret, og det bemærkes i rapporten fra 2016, at kæden af afgørelser synes at være blevet mere forudsigelig og sammenhængende.

Rumænien har vedtaget og implementeret nye lovbøger på det civilretlige og strafferetlige område med henblik på at modernisere de materielle regler og forbedre effektiviteten og sammenhængen i den retlige proces. Den nye civillovbog trådte i kraft i 2011, den nye civile retsplejebog i 2013 og de nye strafferetlige lovbøger i 2014. Overgangen til de nye civilretlige lovbøger har været gradvis, og de gælder nu i stort set alle sager. Hvad angår de strafferetlige lovbøger gjaldt alle bestemmelser fra dag ét, og i 2014, 2015 og 2016 har fokus derfor været på at sikre deres konsekvente gennemførelse ved alle domstole og blandt alle anklagemyndigheder samt at stabilisere de retlige bestemmelser deri. I forbindelse med tilpasningen til denne meget omfattende reform har retssystemet som helhed bevist sin professionalisme. Der er dokumentation for, at reformen har medført hurtigere retssager, skabt respekt for retten til en retfærdig rettergang og sørget for mere konsekvens i retsafgørelserne. Disse store reformer er næsten bragt til afslutning. Den endelige afslutning af disse vigtige reformer af lovbøgerne, som der blev henstillet til i MSK-rapporten fra 2016, har imidlertid vist sig at være vanskelig og peger i retning af fortsatte mangler. For så vidt angår civillovbogen er de bestemmelser, der kræver ny infrastruktur, successivt blevet udsat, hvilket peger i retning af mangelfuld planlægning. Med hensyn til straffelovbøgerne er den uomgængelige proces med detailforbedringer gennem domme fra forfatningsdomstolen blevet yderligere kompliceret på grund af uforudsigelige lovgivningsmæssige tiltag i parlamentet. Vigtige ændringer af de strafferetlige lovbøger, som blev foreslået af regeringen for at tilpasse bestemmelserne til forfatningsdomstolens domme, var stadig under behandling ved udløbet af valgperioden i december 2016. Samtidig fik kontroversielle ændringsforslag i parlamentet meget opmærksomhed, fordi de havde til hensigt at svække de retlige rammer for korruptionsbekæmpelse, også selv om de ikke er blevet vedtaget. Den 18. januar 2017

⁶ Teknisk rapport, afsnit 2.2.

fremlagde regeringen to nøddekreter til høring, et om benådning og et om ændringer af straffelovbogen og strafferetsplejelovbogen⁷.

Forfatningsdomstolen har spillet en vigtig rolle med hensyn til yderligere udvikling af retsstaten og konsolideringen af et uafhængigt retssystem. Efter den forfatningsmæssige krise i 2012 har en lang række afgørelser fra forfatningsdomstolen bidraget til at opretholde retsvæsenets uafhængighed. Domstolen har søgt at finde løsninger i spørgsmål vedrørende magtdelingen og respekten for de grundlæggende rettigheder, som retssystemet ikke har kunnet løse alene. De fleste af de 12 afgørelser fra forfatningsdomstolen i 2016, der annullerer bestemmelser i den nye straffelovbog og den nye strafferetsplejelovbog, blev truffet på grundlag af den europæiske menneskerettighedskonvention.

På tidspunktet for Rumæniens tiltrædelse af Den Europæiske Union var den manglende ensartethed i retsafgørelserne fra domstolene et gennemgående problem. Det er med alle de store lovgivningsmæssige reformer blevet tilstræbt at styrke mekanismerne til at skabe ensartethed. Efter de nye lovbøgers ikrafttræden er det i MSK-rapporterne blevet bemærket, at højesteret har indført effektive mekanismer til at skabe retlig ensartethed, og at disse i stigende grad anvendes. I de seneste år er de retlige mekanismer blevet suppleret af ledelsesmæssige bestræbelser på at fremme ensartethed og onlineadgang i forbindelse med alle domstolsafgørelser. I MSK-rapporten fra 2016 blev der også peget på en ændret kultur med en mere ensartet retspraksis inden for retsvæsenet.

Der er en sammenhæng mellem uafhængighed og ensartethed og respekt for og gennemførelse af retsafgørelser. En retsafgørelse, som ikke gennemføres, fratager denne enhver form for effektiv virkning. Dette har samtidig en direkte indvirkning på domstolenes arbejdsbyrde i form af opfølgning af sager eller appelsager i forbindelse med gentagelser af afgørelser⁸. Problemer med statslige institutioners og den offentlige forvaltnings overholdelse og gennemførelse af retsafgørelser har været et tilbagevendende tema: Kommissionen har vedtaget henstillinger herom i 2014, 2015 og 2016, og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har også fastslået, at dette er en svaghed⁹. En vigtig udvikling fandt sted i 2016 med hensyn til gennemførelsen af retsafgørelser om beslaglæggelse af udbytte af strafbare forhold, idet man aftalte at oprette det nye nationale agentur for forvaltning af beslaglagte aktiver. Dette agentur påbegynder nu sit arbejde: en del af dets mandat er at anvende procedurer, der kan anspore offentlige organer til at gennemføre inddrivelsen af aktiver og derved undgå de deraf følgende tab for de offentlige finanser.

Overordnet har Rumænien gjort betydelige fremskridt med hensyn til store dele af det første benchmark. Dette har imidlertid ikke været uproblematisk, og derfor er der stadig brug for en indsats for at sikre varige resultater på områder som respekt for retsvæsenets uafhængighed i den rumænske offentlighed, færdiggørelse af reformer af lovbøgerne på det civil- og strafferetlige område og sikring af, at alle aktører bidrager til en effektiv gennemførelse af retsafgørelser.

⁷ De forslag, der er til høring, vil indebære ændringer af bestemmelserne om korruption i forbindelse med embedsmisbrug og interessekonflikter. Loven om benådning vil i givet fald også omfatte personer, der er dømt for visse former for korruption.

⁸ Et eksempel på gentagelsessager i 2016 var moms- og miljøbeskatningssager, hvor man nationalt og på EU-plan (EU-Domstolen) allerede havde afsagt klare domme, men hvor forvaltningen blev ved med at indbringe sager.

⁹ Săcăleanu (gruppe) 73970/01: Når forvaltningen eller juridiske personer, der handler under statens ansvar, ikke overholder endelige nationale retsafgørelser eller først gør dette med betydelig forsinkelse. En handlingsplan fra de rumænske myndigheder blev sendt til Europarådet i december 2016. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806d8adb.

2.2 Integritet og det nationale agentur for integritet

Det andet benchmark omhandler oprettelsen af 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. Dette benchmarks historik illustrerer, hvorfor det er særlig vigtigt at være opmærksom på irreversibilitet. Det nationale integritetsagentur blev oprettet i 2007, og dets legitimitet blev ofte anfægtet de første år. Efter en afgørelse fra forfatningsdomstolen i 2010 blev de grundlæggende bestemmelser for agenturet annulleret, og uden pres udefra er det ikke sikkert, at der var blevet etableret en ny retlig ramme, hvilket dog skete seks måneder efter.

Rumænien har nu en omfattende retlig integritetsramme for offentligt ansatte, og det nationale integritetsagentur har etableret sig som et uafhængigt organ til gennemførelse af disse regler. Når der er blevet rejst tvivl om de afgørelser og de sanktioner, der er til agenturets rådighed, er værktøjerne konsekvent blevet bekræftet af domstolene. Med hensyn til undersøgelser af formueforhold, der ikke kan begrundes, uforenelighed og administrative interessekonflikter har agenturet gradvis opnået flere resultater. Det har siden 2013 gennemgående opnået betydelige resultater, hvilket igen blev bekræftet i 2016. I den forbindelse er det vigtigt at bemærke, at agenturet har fastholdt sine gode resultater på trods af den ledelsesmæssige omvæltning som følge af direktørens tilbagetræden¹⁰. Det nationale integritetsagentur vil få endnu et værktøj til sin rådighed med PREVENT-systemet til forudgående kontrol af offentlige indkøb. Lovgivningen bag blev vedtaget af parlamentet i 2016, og den skal gælde alle interessekonflikter, således som de er defineret i den nye lovgivning om offentlige indkøb.

I 2016 har agenturet i overensstemmelse med henstillingen i den seneste MSK-rapport også arbejdet tæt sammen med den permanente valgmyndighed med henblik på at sikre, at der blev taget hensyn til integritetsafgørelser i forbindelse med vurderingen af kandidaters valgbarhed. Dette har vist sig at være et effektivt samarbejde, idet de kandidater, der på trods af integritetsdomme var blevet valgt ved lokalvalgene, efterfølgende blev fjernet fra deres poster eller trådte tilbage. Samtidig har parterne og valgmyndighederne brugt oplysningerne fra agenturet til at undgå opstilling af ikkevalgbare kandidater ved parlamentsvalgene. Der er således kun en uafklaret sag i denne henseende.

De retlige rammer for integritet, dvs. den samlede lovgivning, som fastlægger de situationer, hvor der er tale om interessekonflikter og uforenelighed for embedsmænd og personer valgt eller udnævnt til offentlige hverv, er imidlertid regelmæssigt blevet taget op til genbehandling af parlamentet. Indtil nu har det ikke været muligt at fastlægge en klar, konsolideret retlig ramme som et grundlag for bæredygtighed, selv om højesteret i 2015 og 2016 øgede sine bestræbelser på at fremme konsekvent anvendelse af integritetslovgivningen. Der har også været et tilbagevendende problem med modstand mod gennemførelsen af agenturets rapporter, selv når de er blevet bekræftet af retsafgørelser. Samtidig har de ansvarlige institutioner og myndigheder været tilbageholdende med at pålægge de sanktioner, der kræves (som normalt enten indebærer afskedigelse fra offentlige hverv eller administrative bøder). I de seneste to år er den generelle situation blevet betydeligt forbedret, men nogle beslutninger i parlamentet synes fortsat at stille spørgsmål ved eller forsinke gennemførelsen af endelige retsafgørelser, der bekræfter agenturets rapporter.

I juli 2013 anførte Kommissionen i sine henstillinger, at den forventede, at ministrene gik foran med et godt eksempel med hensyn til at respektere reglernes integritet, og at det samme

¹⁰ MSK-rapporterne fra 2014, 2015 og 2016. Direktøren trådte tilbage, efter at der blev indledt en strafferetlig efterforskning af aktiviteter, der havde fundet sted, før han overtog ledelsen af agenturet.

burde forventes for så vidt angår korruptionsanklager. Dette er fortsat af stor betydning for regeringens og parlamentets offentlige troværdighed¹¹.

Overordnet set har Rumænien gjort betydelige fremskridt med hensyn til det andet benchmark, og det nationale integritetsagentur må nu anses for at have etableret sig som en respekteret institution. Dette er også kommet til udtryk ved, at agenturet i 2016 fik til opgave at udvikle PREVENT-systemet, et system til forudgående kontrol af interessekonflikter inden for offentlige indkøb, hvis resultater vil skulle påvises i 2017. PREVENT spiller også en vigtig rolle i den nationale strategi for forebyggelse af korruption for perioden 2016-2020.

2.3 Bekæmpelse af korruption på højt plan

Det tredje benchmark vedrører professionelle, upartiske undersøgelser af påstået korruption på højt niveau. Korruption er et dybt rodfastet samfundsproblem i Rumænien med konsekvenser for både landets administration og økonomi. Den er almindeligt anerkendt som et stort problem i landet, hvilket regelmæssigt fremgår af undersøgelser af synet på korruption¹² og senest af en Eurobarometer-undersøgelse om MSK¹³. I løbet af årene er der ifølge MSK-rapporterne opnået bedre og bedre resultater inden for efterforskningen og retsforfølgelsen af og domsafsigelsen i sager om korruption på højt niveau med en klar acceleration i processen efter 2011. Siden 2013 har de institutioner, der er involveret i efterforskning, retsforfølgelse og domsafsigelse i forbindelse med korruption, opnået rigtig gode resultater. Der er således regelmæssigt blevet rejst tiltale og gennemført sager mod politikere fra alle niveauer og partier samt mod embedsmænd, dommere og anklagere og forretningsfolk. Det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse efterforsker et højt antal sager og fører hundredvis af retssager om korruption på højt og mellemhøjt niveau hvert år. Samtidig træffer højesteret og appelretterne endelige afgørelser i et stadigt højere antal korruptionssager på højt og mellemhøjt niveau. Der har også været en stærk tendens i retning af, at aktiver bliver beslaglagt for at dække de tab, som skyldes korruptionsforbrydelser. Resultaterne – der konsekvent er blevet fastholdt i 2016 – er et tegn på uafhængige og professionelle retlige institutioner; men mængden af gentagelser af lignende overtrædelser vidner også om, at forebyggelsen af korruption ikke har været effektiv.

Med de nye strafferetlige lovbøgers ikrafttræden i 2014 har Rumænien nu en omfattende retlig ramme for bekæmpelse af korruptionsforbrydelser. Lige fra starten har sikringen af den retlige rammes stabilitet givet anledning til tilbagevendende bekymringer, idet der som tidligere nævnt regelmæssigt har været forsøg på at ændre lovgivningen om korruption, ofte uden at tage de vigtigste statslige og retlige institutioner med på råd¹⁴.

I MSK-rapporterne er der også blevet peget på en klar forbindelse mellem dette arbejdes effektivitet og den omfattende reaktion i medierne og fra det politiske niveau i form af offentlig kritik af enkelte dommere og anklagere og retssystemet generelt. I rapporterne er det også blevet bemærket, at der mangler en systematisk tilgang til at forklare nægtet ophævelse af parlamentariske immunitet, når en sådan ophævelse ville gøre det muligt at efterforske eller træffe forebyggende foranstaltninger. Men generelt har Rumænien med rette høstet almindelig

¹¹ I begyndelsen af januar 2017 gjorde ombudsmanden indsigelse over for forfatningsdomstolen mod de lovgivningsbestemmelser, der foreskriver, at korruptionsdømte ikke må være medlemmer af regeringen.

¹² Flash Eurobarometer-undersøgelse nr. 428: Virksomhedernes syn på korruption i Den Europæiske Union: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2084>;

¹³ Flash Eurobarometer-undersøgelse nr. 445: "The Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania", offentliggjort den 25. januar 2017.

¹⁴ De to udkast til nøddekreter, der blev fremlagt til høring af regeringen den 18. januar 2017, vil kunne påvirke den retlige ramme for bekæmpelsen af korruption og resultaterne i kampen mod denne.

anerkendelse på dette område; der er således gjort betydelige fremskridt med hensyn til det tredje benchmark.

2.4 Bekæmpelse af korruption på alle niveauer

Det fjerde benchmark vedrører yderligere foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af korruption, særlig i lokalforvaltningen. Korruption på mellemniveau og lavere niveauer anses i vid udstrækning for et problem i Rumænien, og det har konsekvenser for landets økonomiske og sociale udvikling. Offentlige indkøb er f.eks. et område, hvor udbredelsen af korruption begrænser investeringer og deres positive effekter. Sundhedsydelser er et andet område, hvor korruptionen har alvorlige konsekvenser. Forebyggelsen af korruption og en proaktiv tilgang i den offentlige forvaltning til at fjerne muligheder for korruption er et uundværligt supplement til anklagemyndighedernes arbejde med at retsforfølge overtrædelser, efter de har fundet sted. Der vil ske hurtigere fremskridt med hensyn til inddrivelsen af aktiver med oprettelsen af det nye nationale agentur for forvaltning af beslaglagte aktiver (ANABI), som påbegyndte sit arbejde i januar 2017. Retsforfølgelsen af korruption på lavere niveau er blevet en mere almindelig del af anklagemyndighedens arbejde, og den prioriterer fortsat området. Der bør imidlertid tages yderligere skridt til effektivt at adressere dette udbredte problem.

Den nationale strategi for korruptionsbekæmpelse er det centrale instrument til at forebygge korruption i den offentlige sektor på nationalt og lokalt niveau. Indtil 2011 gav korruptionsbekæmpelsesstrategierne begrænsede resultater. Den nationale korruptionsbekæmpelsesstrategi for 2012-2015 gav bedre resultater med hensyn til at nå ud til mange institutioner, herunder på lokalt plan. Det skyldtes en metode, hvor der blev gennemført drøftelser på flere sektorielle platforme, hver enkelt institutions aktive engagement og peer reviews med deltagelse af NGO'er. Evalueringen i 2015 viste imidlertid, at der kun var sket langsomme fremskridt, og at de forebyggende foranstaltninger havde været ineffektive. Samtidig havde de øverste institutioners politiske vilje til at gennemføre korruptionsforebyggende foranstaltninger været utilstrækkelig. I august 2016 vedtog regeringen en ny korruptionsbekæmpelsesstrategi for 2016-2020, som især har til formål at rette op på de konstaterede svagheder ved hjælp af specifikke foranstaltninger. Den største udfordring vil være at gennemføre foranstaltningerne effektivt i alle sektorer, herunder på lokalt niveau, hvor risikoen for korruption af mange observatører betragtes som særlig høj.

Det kan konstateres, at skiftende regeringer har iværksat foranstaltninger til at bekæmpe korruption, bl.a. i form af en målrettet indsats for at udvikle korruptionsbekæmpelsesstrategier og en række effektive forebyggelsesforanstaltninger. Selv om der er gjort visse fremskridt med hensyn til at opfylde det fjerde benchmark, er der imidlertid fortsat vigtige udfordringer med hensyn til gennemførelsen af de præventive politikker, der er blevet fastlagt for nylig.

3. DE VIGTIGSTE RESTERENDE SKRIDT

Overordnet har Rumænien i løbet af 10 år gjort store fremskridt hen imod at opfylde MSK-benchmarkene. En række nøgleinstitutioner og megen vigtig lovgivning er på plads, og der er opnået gode resultater på mange områder. Kommissionen finder desuden, at Rumænien påviseligt har indført en række interne beskyttelsesforanstaltninger, som fungerer som et værn mod pludseligt at tilbageskrue fremskridtene. Der er imidlertid fortsat væsentlig mangler, som skal afhjælpes. Reformprocessen er nødt til at fortsætte ad samme spor, og interne beskyttelsesforanstaltninger må styrkes yderligere for at sikre den nødvendige irreversibilitet med henblik på at opfylde alle benchmarks. I dette afsnit er formålet derfor at fastlægge de resterende skridt, der er nødvendige for at sikre, at MSK-målene nås.

3.1. Retsvæsenets uafhængighed

Udnævnelser

Det er i flere på hinanden følgende MSK-rapporter blevet påpeget, at på trods af den positive tendens hen imod mere meritbaserede og gennemsigtige udnævnelser, så er lovgivningen om udnævnelser af de øverste anklagere og praksis vedrørende dennes gennemførelse ikke tilstrækkelig robust til at begrænse det politiske råderum i forbindelse med udnævnelserne. Tidligere erfaringer har vist, at dette kan føre til tvivl om en kandidats uafhængighed, betyde forsinkede udnævnelser pga. politiske konflikter og potentielt medføre udnævnelsen af dommere eller anklagere, som senere viser sig at have problemer med hensyn til integritet. I Europa findes der forskellige retlige traditioner med hensyn til udnævnelse til posten som øverste statsadvokat (eller lignende poster), hvilket anerkendes af Venedigkommissionen. Men det er vigtigt at sikre passende beskyttelse i form af gennemsigtighed og kontrolmekanismer, selv i sager, hvor den endelige beslutning træffes på det politiske niveau.

- **Henstilling:** Indføre et solidt og uafhængigt system med henblik på udnævnelse af ledende anklagere på grundlag af klare og gennemsigtige kriterier, idet der trækkes på støtte fra Venedigkommissionen.

Respekt for dommere og den retslige proces

Den vellykkede retsforfølgelse af og dom over mange kendte rumænske politikere er et tegn på retsvæsenets uafhængighed og viser, at selv personer med højere embeder ikke er uden for lovens rækkevidde, hvis de har begået en strafbar handling. Dette synes imidlertid at være roden til de angreb, der ofte har været direkte rettet mod de enkelte dommere eller anklagere, og som går længere end bare kritik og misbilligelse af en dom eller en beslutning om at klage over den. Angreb, der har til formål at miskreditere dommere eller anklagere personligt eller de retlige institutioner, risikerer at undergrave den offentlige tillid til retsvæsenet som helhed, og den enkelte dommer eller anklager kan muligvis føle sig truet. Uforholdsmæssig eller personlig kritik af dommere fra parlamentet eller regeringen strider mod princippet om gensidig respekt mellem institutionerne og er i modstrid med respekten for retsvæsenets uafhængighed.

Ved forfatningen er der oprettet et øverste retsråd, som er den vigtigste forsvarer af retsvæsenets uafhængighed. Dets konklusioner er en værdifuld støtte for dommere og anklagere, men problemet med at sikre retsrådet samme dækning i pressen som den oprindelige kritik er symptomatisk for de udfordringer, som retsvæsenet står over for. Selv om retsrådets afgørelser altid bliver videresendt til det nationale audiovisuelle råd, er der ingen fremskridt sket med hensyn til effektiv klageadgang eller korrektioner i de medier, som har startet eller videresendt angrebene. Dette er en konsekvens af mere generelle spørgsmål om ytringsfrihed i overensstemmelse med Europarådets standarder og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis. Mens det overordnede spørgsmål om regulering af medier og klageadgang som sådan falder uden for MSK, er der en direkte sammenhæng med retsvæsenets uafhængighed. Det nye øverste retsråd og regeringen kunne også følge yderligere op på henstillingen om at forsøge med en mere robust ordning, således at retsrådet kan støtte dommere og anklagere, der ønsker at forsvare sig selv ved domstolen, eller selv stå for at forsvare dem.

- **Henstilling:** Sikre, at den adfærdskodeks for parlamentsmedlemmer, der er under udarbejdelse i parlamentet, omfatter klare bestemmelser om gensidig respekt mellem institutioner og gør det klart, at parlamentsmedlemmer og den parlamentariske proces skal respektere retsvæsenets uafhængighed. En tilsvarende adfærdskodeks bør vedtages for ministre.

Det øverst retsråd bør fortsætte med at rapportere om de foranstaltninger, som det har truffet med hensyn til at forsvare retsvæsenets uafhængighed og dommere og anklageres rygte, uafhængighed og upartiskhed. Retsrådet kunne desuden organisere en offentlig debat, således at regeringen, parlamentet og det nationale audiovisuelle råd indbydes til at svare på rapporten.

3.2. Reform af retsvæsenet

Ny lovgivning

Den igangværende fase af reformerne af de civil- og strafferetlige lovbøger bør afsluttes. Med hensyn til straffelovbogen og strafferetsplejelovbogen bliver det næste skridt for parlamentet at fortsætte med planerne om at vedtage de ændringsforslag, som regeringen har fremlagt i 2016, for at sikre den retlige rammes stabilitet.

Med hensyn til den civile retsplejelovbog besluttede regeringen i december 2016 at udsætte anvendelsen af de resterende bestemmelser i den nye civile retsplejelovbog med to år indtil den 1. januar 2019. Justitsministeriet har annonceret en plan om senest den 30. juni 2017 at fastlægge systemets nøjagtige behov med henblik på at sikre fuld anvendelse af de resterende bestemmelser, og at det vil afsætte tilstrækkelig tid til deres gennemførelse, som skal finde sted inden udgangen af 2018.

- **Henstilling:** Den igangværende fase af reformerne af Rumæniens strafferetslovbøger bør afsluttes, og parlamentet bør fortsat følge planen om at vedtage de ændringsforslag, som regeringen fremlagde i 2016, når det har konsulteret de retlige myndigheder. Justitsministeren, det øverste retsråd og højesteret bør udarbejde en handlingsplan for at sikre, at den nye frist for gennemførelse af de resterende bestemmelser til den civile retsplejelov respekteres.
- **Henstilling:** Med henblik på at øge gennemsigtigheden og forudsigeligheden i lovgivningsprocessen og styrke de interne beskyttelsesforanstaltninger til sikring af irreversibilitet bør regeringen og parlamentet sikre fuld gennemsigtighed og tage behørigt hensyn til høringer af de relevante myndigheder og interessenter i forbindelse med beslutningstagningen og de lovgivningsmæssige aktiviteter. Dette gælder aktiviteterne og beslutningstagningen vedrørende straffelovbogen og strafferetsplejelovbogen, korruptionslovgivningen, integritetslovgivningen (uforenelighed, interessekonflikter, formueforhold, som ikke kan begrundes), lovgivningen om retsvæsenet (vedrørende retssystemets organisering) og civillovbogen og den civile retsplejelovbog – med inspiration fra den gennemsigtighed i beslutningstagningen, som regeringen indførte i 2016.

Ensartethed i retsafgørelser

I 2016 fortsatte højesteret med at sikre konsekvens i retsafgørelser gennem retlige mekanismer ved hjælp af appelsager i retlig interesse og præjudicielle spørgsmål. Indstillingen blandt menige dommere har desuden ændret sig til en større hensyntagen til behovet for at tage afgørelser truffet af andre domstole i lignende sager til efterretning. Retsvæsenets forvaltning og det nationale retsinstitut bør fortsætte med at fremme ensartethed i lovgivning og praksis og med at udvikle værktøjer, der kan bidrage til en ensartet anvendelse af lovgivningen, eftersom opfølgningen på retspraksis i den offentlige forvaltning og domstolenes alt for store arbejdsbyrde fortsat påvirker ensartetheden i retsafgørelser. De øvrige hindringer for ensartethed i retsafgørelser er forbundet med mere omfattende spørgsmål vedrørende lovgivningsprocessen.

Respekt for retsafgørelser

Respekten for og gennemførelsen af retsafgørelser er en integreret del af et effektivt retssystem, således som dette er fastlagt i det første benchmark¹⁵. Forvaltningens manglende eller forsinkede gennemførelse af retsafgørelser undergraver tilliden til retsvæsenet og spilder tid og ressourcer i forbindelse med opfølgning af sager eller appelsager vedrørende gentagelser af afgørelser¹⁶.

- **Henstilling:** Regeringen bør fastlægge en passende handlingsplan for at sikre gennemførelse af retsafgørelser og anvendelse af domstolenes retspraksis i den offentlige forvaltning, bl.a. ved hjælp af en mekanisme til udarbejdelse af nøjagtige statistikker for at muliggøre en fremtidig overvågning af området. Den bør også udvikle et system til intern overvågning, der involverer det øverste retsråd og den rumænske revisionsret, med henblik på at sikre korrekt gennemførelse af handlingsplanen.

Strukturreformer

Der blev i 2016 vedtaget en omfattende handlingsplan¹⁷, som fastlægger de skridt, der skal tages med hensyn til strukturreformer frem til 2020. Denne proces er nu i gang og vil være til stor fordel for brugerne af retssystemet. Dette vil generelt føre til en forbedring af den offentlige tillid til systemet. Ud over at adressere strukturelle hindringer for en effektiv fordeling af arbejdsbyrden vil handlingsplanen imidlertid skulle gennemføres fuldt ud, før brugerne af retssystemet vil være sikret effektive retsprocedurer. Hvis begrundelserne blev offentliggjort samtidig med, at afgørelserne træffes, ville brugerne af retssystemet opleve en større effektivitet.

- **Henstilling:** Den strategiske forvaltning af retsvæsenet, dvs. justitsministeren, det øverste retsråd, højesteret og den øverste statsadvokat bør sikre gennemførelse af handlingsplanen, således som den er vedtaget, og sørge for regelmæssig og generel offentlig rapportering om gennemførelsen, herunder om løsninger af problemerne med mangel på retspersonale, for stor arbejdsbyrde og forsinkede begrundelser af afgørelser.

Gennemsigtighed og ansvarlighed i det øverste retsråd

I MSK-rapporten fra 2014 blev det anført, at det øverste retsråd (SCM) kunne spille en mere proaktiv rolle med hensyn til at øge tilliden til retssystemet. I rapporten fra 2016 understregedes vigtigheden af, at det nytiltrådte øverste retsråd sætter yderligere skub i reformprocessen og formulerer en klar fælles filosofi, der bygger på et nyt program, og at retsrådet bør træffe foranstaltninger med henblik på at øge gennemsigtighed og ansvarlighed.

- **Henstilling:** Det nye øverste retsråd bør udarbejde et fælles program for sit mandat, og dette bør omfatte foranstaltninger til fremme af gennemsigtighed og ansvarlighed. Programmet bør indeholde en klar strategi for inddragelse, bl.a. med regelmæssige åbne møder med forsamlinger af dommere og anklagere på alle niveauer og med civilsamfundet og brancheorganisationer. Retsrådet bør i den forbindelse sørge for årlige rapporter med henblik på diskussioner på domstolenes og anklagernes generalforsamlinger.

¹⁵ Guide til artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – retten til en retfærdig rettergang (den civilretlige del) http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf.

¹⁶ Et eksempel på gentagelsessager i 2016 var moms- og miljøbeskatningssager, hvor man på nationalt og på EU-plan (EU-Domstolen) allerede havde afsagt klare domme, men hvor forvaltningen blev ved med at indbringe sager.

¹⁷ Handlingsplan til gennemførelse af strategien for udvikling af retsvæsenet 2015-2020, godkendt ved regeringsbeslutning nr. 282/2016.

3.3. Integritet og det nationale agentur for integritet

Integritet bør være det ledende princip i det offentlige liv, og de retlige rammer og de institutioner, som skal fremme integritet, er etableret med dette mål for øje. Det nationale integritetsagentur (ANI) kan nu anses for en veletableret institution med konstante resultater. Det er vigtigt at fastholde integritetsagenturets resultater og at forbedre den offentlige anerkendelse af uforenelighedsregler samt at lægge vægt på en tidlig indsats i forebyggelsen. PREVENT-systemet til forudgående kontroller af offentlige indkøb er et vigtigt nyt værktøj, som integritetsagenturet og det nationale agentur for offentlige indkøb har til opgave at indføre operationelt i 2017. Der er også sket betydelige fremskridt i opfølgningen på integritetsagenturets rapporter, men retssagerne er fortsat meget lange, og der er fortsat undtagelser med hensyn til anvendelsen af sanktioner.

De retlige rammer for integritet er fortsat under pres. Det er beklageligt, at det på nuværende tidspunkt ikke synes muligt at konsolidere integritetsrammens langsigtede bæredygtighed via en enkelt kodificering.

- **Henstilling:** Sikre, at PREVENT-systemet tages i anvendelse. Det nationale integritetsagentur og det nationale agentur for offentlige indkøb bør sørge for rapportering om den forudgående kontrol af procedurene for offentlige indkøb og opfølgningen derpå, herunder efterfølgende kontroller, samt om sager, hvor der er konstateret interessekonflikter eller korruption. De bør organisere offentlige debatter, således at regeringen, de lokale myndigheder, retsvæsenet og civilsamfundet får mulighed for at komme til orde.

Integritetsagenturet bør fortsætte med at rapportere om opfølgningen på dets rapporter ved domstolene og gennemførelsen af endelige afgørelser. Det bør desuden rapportere om foranstaltninger truffet med henblik på forebyggelse og uddannelse på integritetsområdet.

- **Henstilling:** Parlamentet bør have en gennemsigtig beslutningsprocedure med hensyn til opfølgning på de endelige og uigenkaldelige afgørelser vedrørende uforenelighed, interessekonflikter og formueforhold, der ikke kan begrundes, som træffes vedrørende dets medlemmer.

3.4 Bekæmpelse af korruption

Bekæmpelse af korruption på højt plan

Det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse og højesteret har opnået imponerende resultater med hensyn til korruptionssager på højt og mellemhøjt niveau. Fortsættelsen af de retlige institutioners indsats over for korruption på højt plan er stadig det vigtigste tegn på konsolidering i korruptionsbekæmpelsen. Direktoratet for korruptionsbekæmpelse er også foregået med et godt eksempel inden for dets rapportering, som er præget af stor åbenhed og villighed til at analysere. Især den omstændighed, at der kan rejses korruptionssager, som ligner tidligere sager, peger imidlertid i retning af manglende læring og lukning af smuthuller i de offentlige institutioner. De markante angreb på dommere og anklagere og retssystemet i medierne og fra politisk hold er også fortsat en trussel mod irreversibiliteten i kampen mod korruption.

Korruptionslovene skal gælde for alle i samme grad og anvendes på alle niveauer. Drøftelserne i parlamentet om objektive kriterier for at retfærdiggøre nægtet ophævelse af immuniteter har ikke ført til en ændring i overensstemmelse med tidligere MSK-henstillinger.

Det er klart at lovændringer, der medfører en snævrere anvendelse af bestemmelser om korruption som strafbar handling, eller som i alvorlig grad sætter spørgsmålstegn ved direktoratet for korruptionsbekæmpelses uafhængighed og effektivitet, vil gøre det nødvendigt med en ny vurdering af de fremskridt, der er opnået¹⁸.

- **Henstilling:** Der bør vedtages objektive kriterier for beslutninger om og begrundelser for ophævelse af parlamentsmedlemmers immunitet, og det bør sikres, at denne immunitet ikke bruges til at undgå undersøgelser og retsforfølgelse i forbindelse med korruption. Regeringen kunne også overveje at ændre lovgivningen for at begrænse ministrenes immunitet til deres embedsperiode. Den kunne i forbindelse med disse skridt få bistand fra Venedigkommissionen og GRECO¹⁹. Parlamentet bør indføre et system med henblik på regelmæssig rapportering om kamrenes afgørelser i sager om ophævelse af immunitet, og det kunne organisere en offentlig debat for at høre det øverste retsråd og civilsamfundet i dette spørgsmål.

Bekæmpelse af korruption på alle niveauer

Forebyggelsesindsatsen over for korruption er stadig svag, og den har endnu ikke fået status som en central forpligtelse for den offentlige forvaltning. Den nye nationale strategi for korruptionsbekæmpelse, som regeringen fremlagde i august 2016, har potentialet til at blive en effektiv politik til forebyggelse af korruption, hvis den gennemføres korrekt, og der følges op på den i marken, herunder på lokalt niveau. EU-midler vil også kunne spille en stor rolle med hensyn til at understøtte dette arbejde. Følgende tiltag under strategien synes særlig vigtige – og de har frister, som bør overholdes:

- Alle institutioner skal vedtage integritetsplaner og gennemføre de fastlagte tiltag med hensyn til gennemsigtighed i beslutningstagningen og budgettildelingen og adgangen til oplysninger.
- Justitsministeriet skal fastlægge de relevante statistiske indikatorer for basisscenariet og følge op med statistikker om integritetshændelser, opfattelser af korruptionens omfang og omfanget af bestikkelse.
- Den retlige ramme for arbejdet som etikrådgivere vil blive styrket, både med hensyn mandat og midler.
- Der vil blive oprettet et integritetsindeks for lokalforvaltninger, som skal måle centrale indikatorer for at give mulighed for sammenligning.

Det nationale agentur for forvaltning af beslaglagte aktiver er blevet oprettet og vil nu skulle vise, at det kan fungere efter hensigten, levere gennemsigtige oplysninger om beslaglæggelse af udbytte af strafbare forhold og med tiden øge andelen af effektivt inddrevne aktiver.

Forebyggelsen af interessekonflikter, bedrageri og korruption i forbindelse med offentlige indkøb er fortsat en alvorlig udfordring. De i 2016 fastlagte foranstaltninger til at styrke de interne kontrolsystemer hos de ordregivende myndigheder og forbedre det nationale agentur for offentlige indkøbs IT-system til vilkårlig og risikobaseret forudgående kontrol er lovende, men fortsat på udviklingsstadiet. Mere uddannelse og specialisering af dommere inden for offentlige udbud vil også være vigtigt.

¹⁸ Enhver endelig vedtagelse af de udkast til nøddekreter, der er blevet fremlagt til høring af regeringen den 18. januar 2017, vil skulle vurderes på denne baggrund.

¹⁹ Sammenslutningen af Stater mod Korruption (GRECO) blev oprettet i 1999 af Europarådet for at overvåge overholdelsen af organisationens korruptionsbekæmpelsesstandarder.

- **Henstilling:** Fortsætte med at gennemføre den nationale strategi for korruptionsbekæmpelse under overholdelse af de frister, som regeringen fastsatte i august 2016. Justitsministeren bør indføre et rapporteringssystem om den effektive gennemførelse af den nationale korruptionsbekæmpelsesstrategi (herunder statistikker om integritetshændelser i den offentlige forvaltning, oplysninger om disciplinære procedurer og sanktioner og om de strukturelle foranstaltninger, der anvendes i sårbare områder).
- **Henstilling:** Sikre, at det nationale agentur for forvaltning af beslaglagte aktiver er fuldt og praktisk operationelt, således at det kan fremlægge sin første årlige rapport med pålidelige statistiske oplysninger om beslaglæggelse af udbytte af strafbare forhold. Agenturet bør indføre et system til regelmæssig rapportering om udviklingen af administrativ kapacitet og resultaterne med hensyn til beslaglæggelse af udbytte af strafbare forhold og dettes forvaltning.

4. KONKLUSION

Kommissionens rapporter om MSK fra 2014, 2015 og 2016 kunne påvise en positiv tendens og positive resultater, der pegede i retning af markante fremskridt og stigende irreversibilitet i forbindelse med reformerne inden for rammerne af mekanismen. Denne positive tendens blev bekræftet i 2016, hvor de retlige institutioner fortsatte deres resultater i en tid med udskiftning i ledelsen og stærke impulser fra regeringen om at styrke forebyggelsen af korruption. Set over 10 år viser udviklingen under MSK også, at Rumænien på trods af perioder, hvor reformerne tabte fart og blev draget i tvivl, har gjort store fremskridt hen imod MSK-benchmarkene.

Samtidig er der en række centrale problemer, der allerede er blevet påpeget i tidligere rapporter, som fortsat ikke er løst. Derfor kan det i denne rapport ikke konkluderes, at benchmarkene på nuværende tidspunkt er opfyldt tilfredsstillende. I denne rapport anføres imidlertid kun et meget begrænset antal centrale henstillinger, hvis efterlevelse vil føre til foreløbig afslutning af de enkelte benchmarks og i sidste ende den endelige afslutning af MSK-processen. I de fleste af disse henstillinger lægges der vægt på de rumænske myndigheders ansvar og ansvarlighed og de interne beskyttelsesforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre irreversible resultater. Dette vil også blive understøttet af udviklingen af rapporterings- og ansvarlighedsmekanismer, der kan tage over efter afslutningen af MSK. Det er Kommissionens opfattelse, at MSK-målene kan opfyldes ved at følge op på henstillingerne i denne rapport. Processens hastighed vil afhænge af, hvor hurtigt Rumænien vil være i stand til at opfylde målene på en irreversibel måde og undgå negative skridt, som kan sætte spørgsmålstejn ved de hidtil opnåede fremskridt.

Kommissionen opfordrer derfor Rumænien til at træffe foranstaltninger med henblik på at gennemføre henstillingerne i denne rapport. Kommissionen vil hen imod slutningen af 2017 vurdere de fremskridt, der er gjort.