



Bruxelles, den 15.11.2017
COM(2017) 751 final

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

{SWD(2017) 701 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. Som Rådet 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.

I rapporten om MSK fra januar 2017³ gjorde Kommissionen status med en oversigt over de opnåede resultater og de resterende udfordringer, og den fastlagde de centrale skridt, der fortsat var nødvendige for at opfylde MSK-målene. Med henblik herpå fremsatte Kommissionen tolv centrale henstillinger, hvis gennemførelse ville føre til afslutning af MSK-proceduren. Af rapporten fremgik, at processens hastighed ville afhænge af, hvor hurtigt Rumænien var i stand til at opfylde henstillingerne på en irreversibel måde, og om landet samtidig kunne undgå negative skridt, som ville sætte spørgsmålstegn ved de seneste 10 års fremskridt.

På nuværende trin i MSK-processen redegøres der derfor i denne rapport for de fremskridt, der er gjort med hensyn til at følge op på henstillingerne i rapporten fra januar 2017. Som i de tidligere år er denne rapport 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 sin tale om Unionens tilstand i september 2017 fremhævede kommissionsformand Jean-Claude Juncker betydningen af retsstaten og retsvæsenets uafhængighed⁴, hvis uomgængelighed gælder for alle EU's medlemsstater, ikke kun dem under MSK. Udtalelsen er med til at understrege vigtigheden af at undgå et klima af konfrontation mellem de forskellige statslige myndigheder, som er til skade for retsvæsenets uafhængighed. Dette problem blev konstateret i rapporten fra januar 2017 og gør sig fortsat gældende i referenceperioden for nærværende rapport.

Efter at have analyseret fremskridtene i Rumænien set over hele MSK-processen siden 2007 og fremskridtene siden rapporten fra januar 2017 er Kommissionen fortsat af den opfattelse, at Rumænien med loyalt samarbejde mellem de statslige institutioner, en beslutsom politisk styring, der forsvare de allerede opnåede fremskridt, og respekt for retsvæsenets uafhængighed vil kunne opfylde de resterende MSK-henstillinger inden for den nærmeste fremtid.

Kommissionen vil hen imod slutningen af 2018 vurdere fremskridtene. Den er villig til at yde yderligere bistand for at hjælpe Rumænien med at opfylde de udestående henstillinger, således at fremskridtenes irreversibilitet øges, og mekanismen dermed vil kunne afvikles.

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 Rådets konklusioner om MSK.

³ COM (2017) 44.

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_da.htm

2. DEN GENERELLE SITUATION

Af rapporten fra januar 2017 fremgik det, at Rumænien i løbet af ti år havde gjort store fremskridt hen imod at opfylde MSK-benchmarkene. En række centrale institutioner og megen vigtig lovgivning havde set dagens lys. Reformen af lovbøgerne på det civil- og strafferetlige område var tæt på at være fuldført. Rapporten bekræftede, at det rumænske retssystem havde gennemgået en gennemgribende reform, og at man i retsvæsenet gentagne gange havde demonstreret professionalisme, uafhængighed og ansvarlighed. En række interne beskyttelsesforanstaltninger til værn mod pludselige tilbageskridt blev også konstateret. De tolv centrale henstillinger i rapporten fra januar 2017 blev fastlagt med henblik på at håndtere de resterende mangler, der var blevet påpeget. 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.

Den rumænske regering har givet udtryk for sin påskønnelse af denne tilgang og gentagne gange bekræftet sit engagement med hensyn til opfyldelse af MSK-henstillingerne. I parlamentet har både det parlamentariske flertal og oppositionen desuden vist deres vilje til en konstruktiv dialog, og de har reageret positivt på visse henstillinger.

På trods af regeringens tilsagn om hurtigst mulig at søge en afslutning af MSK er fremskridt med hensyn til at følge op på MSK-henstillingerne fra januar 2017 blevet påvirket af den politiske situation. I de ni måneder, der er gået siden rapporten fra januar 2017, har Rumænien haft to regeringer. Samtidig har voksende spændinger mellem statsmagterne (parlamentet, regeringen og retsvæsenet) gjort samarbejdet mellem dem stadig mere vanskeligt.

Derudover er de positive fremskridt og de retlige institutioners gode resultater i kampen mod korruption blevet draget kraftigt i tvivl af de faktiske begivenheder. Det skete f.eks. i januar 2017 med den tidligere regerings vedtagelse af et nøddekret om afkriminalisering af visse former korruption, herunder embedsmisbrug, og med forslaget til en amnestilov⁵. Omfattende demonstrationer imod disse foranstaltninger fandt sted i hele Rumænien. Selv om regeringen trak nøddekretet tilbage, og det ligeledes blev ophævet af parlamentet, har begivenhederne efterladt en skepsis i offentligheden.

Der opstod også en kontrovers i forbindelse drøftelserne af forslag til revisioner af retsplejelovene i slutningen af august. Det øverste retsråd har de to gange, hvor det er blevet hørt, afvist de foreliggende udkast, bl.a. med henvisning til retsvæsenets uafhængighed⁶. Derudover har den rumænske præsident og det rumænske civilsamfund tilkendegivet deres betænkeligheder. I et andragende underskrevet af et flertal af de rumænske dommere og anklagere blev der ligeledes stillet krav om, at man skulle følge retsrådets henstilling. Sagen drejer sig om tre retsplejelove fra 2004, som regulerer dommere og anklageres status og domstolenes, anklagemyndighedernes og det øverste retsråds organisering og funktion. Lovene har en direkte indvirkning på domstolenes uafhængighed og på retssystemet i bredere forstand. De var i deres nugældende form et vigtigt element i den positive evaluering fra Kommissionen i januar. Nogle af ændringsforslagene omfattede problemstillinger som retsinspektoratets rolle, dommere og anklageres personlige ansvar og udnævnelsen af senioranklagere. Disse spørgsmål berører retsvæsenets uafhængighed, og ændringer på disse områder stiller spørgsmål ved, om vurderingen af fremskridtene med hensyn til retssystemets uafhængighed i rapporten fra januar 2017 bør genovervejes. Den kraftige negative reaktion fra

⁵ Nøddekret 13/2017 om ændring af straffelovbogen og strafferetsplejelovbogen.

⁶ Den 9. november afgav det øverste retsråd sin anden negative udtalelse om de forslag til retsplejelovene, der for øjeblikket behandles i parlamentet. Dog er begrundelsen endnu ikke blevet fremlagt.

retsvæsenet og dele af civilsamfundet har været meget fokuseret på spørgsmålet om retsvæsenets uafhængighed.

Regeringens og parlamentets evne til at sikre en åben, gennemsigtig og konstruktiv lovgivningsproces med hensyn til retsplejelovene vil være af afgørende betydning. Overordnet er det en forudsætning for en reforms bæredygtighed og et vigtigt element med henblik på opfyldelse af MSK-benchmarkene, at man i processen respekterer og tager behørigt hensyn til retsvæsenets uafhængighed og holdninger⁷, og at man samtidig trækker på Venedigkommissionens udtalelse i denne sammenhæng.

Kritikken af retsvæsenet og retsafgørelser er fortsat et problematisk træk ved den offentlige debat⁸. Den er i modstrid med Kommissionens positive konklusioner om dommernes og anklagernes positive rolle med hensyn til at gennemføre reformer⁹ (som støttes af Rådet) og med behovet for at respektere retsvæsenets uafhængighed¹⁰. At endelige retsafgørelser accepteres og respekteres, og at dommere og anklagere får mulighed for uhindret at opfylde deres pligter, er af afgørende betydning, bl.a. for at kunne opfylde retningslinjerne i rapporten fra januar

3. VURDERING AF FREMSKRIDT MED HENSYN TIL OPFYLDELSEN AF MSK-BENCHMARKENE PÅ GRUNDLAG AF DE HENSTILLINGER, DER ER FASTLAGT I MSK-RAPPORTEN FRA JANUAR 2017

3.1. Første benchmark: Retsvæsenets uafhængighed og reform af retsvæsenet

3.1.1. Retsvæsenets uafhængighed

***Henstilling 1:** 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.*

***Henstilling 2:** 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.*

Udnævnelser

I januar gentog Kommissionen sin henstilling om at indføre et system med gennemsigtige og meritbaserede udnævnelser af de ledende anklagere med henblik på i tilstrækkelig grad at sikre mod politisering. Siden august har proceduren for udnævnelse af de ledende anklagere været et centralt diskussionsemne i forbindelse med de foreslåede ændringer af retsplejelovene. Det øverste retsråd udtalte sig om proceduren i den negative udtalelse, som det afgav i september, og proceduren er blevet ændret yderligere i det nuværende udkast.

⁷ Europarådets rådgivende dommerkomité (CCJE) har i tidligere udtalelser anbefalet, at retsvæsenet bør høres og deltage aktivt i udarbejdelsen af al lovgivning vedrørende dets status og retssystemets funktion ("*the judiciary should be consulted and play an active part in the preparation of any legislation concerning their status and the functioning of the judicial system*"). "The position of the judiciary and its relation with the other powers of state in a modern democracy", udtalelse nr. 18 (2015).

⁸ F.eks. offentlige erklæringer fra myndighederne om, at hele retssystemet fungerer dårligt, eller at status quo skal bringes "tilbage til normaltstanden".

⁹ MSK-rapporten fra januar 2017 (COM (2017) 44 final).

¹⁰ Rådets konklusioner om MSK, marts 2017 <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7048-2017-INIT/da/pdf>.

Venedigkommissionen har anerkendt, at der findes forskellige modeller for udnævnelsen til stillingen som øverste statsadvokat (eller lignende poster inden for anklagemyndigheden). Den har imidlertid understreget behovet for en tilstrækkelig balance med henblik på at skabe tillid i offentligheden og respekt i retsvæsenet og inden for den juridiske profession ("*such as to gain the confidence of the public and the respect of the judiciary and the legal profession*")¹¹. Præsidentens rolle og justitsministerens skønsmæssige beføjelser med hensyn til at udvælge kandidater har i den forbindelse været en del af debatten, hvilket også gælder spørgsmålet om, hvorvidt samme udnævnelses- og afskedigelsesprocedure vil gælde lavere lederstillinger inden for anklagemyndigheden.

I henstillingen fra januar blev det fastlagt, at man burde trække på støtte fra Venedigkommissionen for at bringe denne langvarige debat til ophør¹². Det er fortsat et krav i henstillingen, at Rumænien søger Venedigkommissionens rådgivning.

Opfyldelsen af denne henstilling vil også kræve passende garantier med hensyn til gennemsigtighed, uafhængighed og kontrolmekanismer, også selv om den endelige beslutning træffes på det politiske niveau.

Adfærdskodekser

Siden den seneste MSK-rapport har kritikken af retssystemet og dommere og anklager været særlig kraftig i medierne. Dette bekræfter gyldigheden af henstillinger om at sikre, at der træffes foranstaltninger til at modvirke adfærd, der åbent udfordrer retsvæsenets uafhængighed og retsafgørelses autoritet. Der er blevet gjort forsøg på at få retlig oprejsning via det øverste retsråd, og ved at enkelte dommere og anklagere har anlagt sag. Kommissionens henstilling havde imidlertid til formål at sørge for, at man rent institutionelt anerkendte problemet og besluttede at tage skridt for at imødegå det. Dette ligger til grund for henstillingen om en adfærdskodeks for parlamentsmedlemmer, der ville omfatte bestemmelser om respekt for retsvæsenets uafhængighed.

Parlamentet vedtog en adfærdskodeks den 11. oktober 2017. Indarbejdelsen af en bred bestemmelse om respekt for magtadskillelsesprincippet er et positivt skridt. Selv om kodeksen ikke specifikt følger op på Kommissionens henstilling om specifikt at henvise til retsvæsenets uafhængighed, vil der med indførelsen af kodeksen kunne opnås samme virkning på forskellige måder. Det næste skridt bliver derfor at se, hvordan kodeksen i praksis virker med hensyn til at fastlægge, hvilke handlinger der overskrider kodeksens grænser, og hvilke skridt der tages, når disse grænser er overskredet. Det ville f.eks. være en fordel, hvis kodeksen var ledsaget af vejledning, eksempler og oplysning om håndtering af konkrete situationer¹³, således at den kan blive et effektivt redskab til at mindske den offentlige kritik af dommere og anklagere og til at øge respekten for retsvæsenet og retsafgørelser. Det bør eksempelvis kunne forventes, at det øverste retsråds fordømmelse af parlamentsmedlemmers kritiske udtalelser om dommere og anklagere eller retssystemet medfører en tydelig opfølgning i parlamentet med henblik på at vurdere, om kodeksen er blevet overtrådt.

I rapporten fra januar blev det også foreslået, at det kunne være hensigtsmæssigt, hvis regeringen vedtog en adfærdskodeks for ministre. I juli 2017 vedtog den nye regering en

¹¹ Report on European standards as regards the independence of the judicial system – Part II: The prosecution service, CDL-AD(2010)040.

¹² Venedigkommissionen har opstillet en liste over europæiske standarder:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e)

¹³ En lignende analyse blev foretaget i den fjerde evaluering foretaget af Sammenslutningen af Stater mod Korruption (Greco)
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282015%294_Romania_EN.pdf

adfærdskodeks for ministre, som omfatter en tilsvarende bestemmelse om respekt for magtadskillelsen.

Den praktiske anvendelse af adfærdskodekserne i form af reaktioner på parlaments- og regeringsmedlemmers kritik af retsvæsenet er derfor også vigtig.

3.1.2. Reform af retsvæsenet

Henstilling 3: 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 retsplejelovbog respekteres.

Henstilling 4: 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.

Ny lovgivning

I 2017 er der sket en udvikling på flere områder med hensyn til straffelovbogen og strafferetsplejelovbogen. Mens udviklingen på nogle af områderne bidrager til at fremme de målsætninger, der ligger til grund for Kommissionens henstillinger, har udviklingen på andre bremset indfrielsen af målet om mere sikkerhed og stabilitet i forbindelse med reformen af lovboerne. Det skal bemærkes, at mange af debatterne vedrørende strafferetslovboerne har haft fokus på bestemmelser, der er relevante i forbindelse med korruption på højt niveau.

Henstillingen om at afslutte den igangværende fase af reformerne af Rumæniens strafferetslovbøger er endnu ikke opfyldt. Parlamentet har indtil videre ikke vedtaget nogen af de ændringsforslag, som regeringen fremsatte i 2016, og som var et resultat omfattende høringer af retsvæsenet¹⁴. Parlamentet har imidlertid vedtaget andre ændringer til straffelovbogen, navnlig ændringer som medfører afkriminalisering af interessekonflikter¹⁵.

Forfatningsdomstolen har inden for en kort periode truffet afgørelser om ugyldigheden af bestemmelser i lovboerne, hvilket har øget udfordringen med hensyn til stabilitet. Justitsministeriet forsøger nu at tage hånd om problemet via høringer af retsvæsenet, de juridiske professioner og civilsamfundet. Regeringen har tilkendegivet sin hensigt om at vedtage relevante ændringer. Imidlertid er ingen af de foreslåede ændringer endnu blevet omsat til lovændringer, og sådanne forsinkelser kan føre til divergerende fortolkninger. En hurtig og konsekvent reaktion på behovet for at tilpasse lovgivningen, så den afspejler forfatningsdomstolens afgørelser, bør være en vigtig prioritet, uden at der gås på kompromis

¹⁴ I statusrapporterne fra regeringen og parlamentet nævnes der ingen fremskridt med hensyn til disse udestående forslag.

¹⁵ Trefjerdedele af forholdene er blevet afkriminaliseret. Se også den tekniske rapport (SWD(2017) 701). Denne ændring har ikke været genstand for høring af de retlige myndigheder.

med kvaliteten i forbindelse med forberedelsen af ændringerne. Regeringen har givet udtryk for sin hensigt om at omsætte forfatningsdomstolens afgørelser til en række nye ændringer.

Henstillingen omfatter også den endelige afslutning af reformen af den civile retsplejelovbog. I december 2016 blev januar 2019 fastsat som ny frist for anvendelsen af de resterende bestemmelser i denne lovbog. Der finder for øjeblikket drøftelser sted mellem justitsministeren, det øverste retsråd og højesteret. De første skridt til at sikre den nødvendige infrastruktur til de nye retslokaler er blevet taget, og justitsministeren er ved at færdiggøre en plan, som skal vedtages af regeringen. For så vidt angår stabiliteten af de civile retlige lovøger skaber forfatningsdomstolens afgørelser også problemer. En nylig dom fra forfatningsdomstolen om den tidligere gældende tærskel til begrænsning af appeller af domme fra en ret i anden instans vil kunne medføre en meget omfattende ekstra sagsbyrde for højesteret¹⁶. Justitsministeren er ved at undersøge mulighederne for at afbøde virkningerne med hensyn til arbejdsbyrden for højesteret ved at lade flere sager behandle ved lavere retsinstanser. Højesterets arbejdsbyrde er allerede betydelig, og i rapporten fra januar blev der lagt vægt på dens arbejde med kassation og fortolkning af lovgivningen¹⁷.

Gennemsigtigheden og forudsigeligheden af den lovgivningsmæssige proces for lovgivning vedrørende reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption

Siden rapporten fra januar har der været en række sager, der har givet anledning til bekymring om gennemsigtigheden og forudsigeligheden af lovgivningsprocessen. Flere foranstaltninger og ændringer er blevet vedtaget af parlamentet med begrænset eller ingen mulighed for høring og offentlig debat¹⁸. Der er blevet fremsat andre problematiske og ukoordinerede forslag, og selv om mange aldrig kommer videre i den parlamentariske proces, skaber deres forbliven på den parlamentariske dagsorden en betydelig usikkerhed: som eksempler kan nævnes amnestiloven eller loven om dommeres og anklageres ansvar.

Civilsamfundet har også været en vigtig stemme ved at rette fokus mod de potentielle konsekvenser for reformen af retsvæsenet og kampen mod korruption. Den nuværende polemik om retsplejelovene bliver en vigtig prøvesten for, i hvilket omfang interessenter i retsvæsenet og i øvrigt får muligheden for at blive hørt, og om der bliver taget tilstrækkeligt hensyn til deres holdning i de endelige beslutninger.

Et initiativ, der kan bidrage til at forbedre situationen, blev iværksat af formanden for senatets retsudvalg, som opfordrede justitsministeren og det øverste retsråd til at sørge for en permanent dialog mellem de statslige institutioner om ændringer af straffelovgivningen og anden vigtig lovgivning. Målet var at indføre en forudsigelig ændringsproces, der sikrer debat og offentlig høring. Parlamentet har arbejdet videre med ideen, og i starten af oktober oprettede det et særligt parlamentarisk udvalg vedrørende systematisering, ensretning og sikring af lovgivningsmæssig stabilitet i retsvæsenet.

Opfyldelsen af henstilling 4 kræver, at dette udvalg demonstrerer sin evne til at skabe tillid mellem parlamentet, regeringen og retsvæsenet og fremme konstruktivt samarbejde om central lovgivning. Udvalget har mulighed for at fjerne den usikkerhed med hensyn til lovene, som ligger til grund for henstilling 3, ved at sikre enighed om vedtagelsen af ændringer, der

¹⁶ Afgørelse nr. 369/2017, offentliggjort i den rumænske statstidende, del I, nr. 582 af 20. juli 2017.

¹⁷ COM(2016) 41 og COM(2017) 16.

¹⁸ F.eks. ændringen af de for parlamentsmedlemmer gældende regler for uforenelighed med offentlig hverv og afkriminaliseringen af de fleste interessekonflikter. Derudover er der andre eksempler på lovgivning vedtaget uden høring, som også påvirker retssystemet og kampen mod korruption, f.eks. lovgivning om lokalforvaltningers status, om finansiering af politiske partier og et forslag om at gøre det muligt at foretage en gennemgang af alle domme fra de seneste 20 år. Sidstnævnte forslag blev i sidste ende underkendt af forfatningsdomstolen.

fastholder de fremskridt, der er opnået med reformerne af de pågældende fire lovbøger. Udvalget vil også kunne bidrage til at sikre en sammenhængende proces og derigennem sørge for retssikkerhed efter forfatningsdomstolens afgørelser.

Henstilling 5: 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.

Henstilling 6: 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.

Respekt for retsafgørelser

Denne henstilling vedrører håndhævelsen af afgørelser mod staten, hvorefter en offentlig institution skal betale et pengebeløb eller foretage en handling i medfør af en retsafgørelse. Justitsministeren har anerkendt, at en effektiv gennemførelse af alle retsafgørelser imod staten er af afgørende betydning.

I slutningen af august ajourførte Rumænien den handlingsplan for 2016, som landet havde udarbejdet til Europarådet. Formålet var at håndtere de strukturelle problemer med manglende håndhævelse af retsafgørelser imod staten, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol havde konstateret¹⁹.

Gennemførelsen af denne handlingsplan vil i vidt omfang bidrage til at gennemføre henstilling 5. Med henblik på at vurdere fremskridtene med at gennemføre denne henstilling ser Kommissionen frem til at modtage konkrete løsninger og et udførlig tidsplan for håndteringen af de konstaterede problemer.

Derudover bør der udarbejdes procedurer inden for den offentlige forvaltning med henblik på konsekvent anvendelse af den af domstolene fastlagte løsning i ens sager, når der foreligger en endelig afgørelse i en appelsag eller en fortolkende afgørelse fra højesteret. En sådan procedure vil mindske risikoen for gentagelsessager ved domstolene og øge borgernes og virksomhedernes tillid til den offentlige forvaltnings afgørelser.

Strukturel reform af retssystemet

Efter en udsættelse tidligere på året mødtes rådet for den strategiske forvaltning af retsvæsenet i juni og september 2017. På det seneste møde blev der iværksat en overordnet overvågning af gennemførelsen af handlingsplanen om strategien for udvikling af retsvæsenet 2015-2020. Overvågningen indebærer kvartalsvis rapportering. De enkelte retlige institutioner har rapporteret, at de er i færd med at gennemføre handlingsplanen, og justitsministeriet har opnået støtte fra EU's strukturfonde til finansieringen af heraf. Disse trin bør ledsages af en gennemsigtig overvågning og regelmæssig anvendelse af rådet som et reelt koordineringsorgan med henblik på at fremme dialog og samarbejde om de fælles problemer, der påvirker den måde retssystemet fungerer på.

¹⁹ Jf. den tekniske rapport (SWD(2017) 701). Forslag fremlagt for Europarådets Ministerkomité.

Henstilling 7: *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.*

Gennemsigtighed og ansvarlighed i det øverste retsråd

Den 6. januar 2017 påbegyndte det nye øverste retsråd sit virke²⁰. Retsrådet har måttet agere under vanskelige omstændigheder. Det har imidlertid vist sin vilje til at træffe vanskelige beslutninger gennem de negative udtalelser om nøddekretet i februar og senere om ændringerne af retsplejelovene i september og november. Retsrådet har også måttet forsvare dommere og anklageres uafhængighed og rygte, især for så vidt angår anklagere. Det har stået over for den vanskelige situation, at det har modtaget gentagne disciplinære eller administrative klager over de samme dommere eller anklagere fra andre dele af statsmagten. Man kan således sige, at retsrådet har udfyldt sine opgaver og demonstreret institutionens styrke og modstandsdygtighed.

I overensstemmelse med henstillingen fastlagde det øverste retsråd i februar 2017 prioriteterne for dets mandat (2017-2022). De giver et første grundlag for at fremme ansvarligheden i institutionen. Retsrådet har truffet foranstaltninger til at fremme gennemsigtighed og åbenhed, f.eks. i form af et nyt websted og direkte deltagelse af repræsentanter for domstole, dommeres og anklageres faglige sammenslutninger og NGO'er i retsrådets møder. Retsrådet har også organiseret løbende høringer af domstole og anklagemyndigheder, hvilket har vist sig at være en væsentlig kanal for kommunikation og høring. Retsrådet arbejder også på et fælles program og en fælles strategi, der skal omfatte alle områder, herunder inddragelse, foranstaltninger til at forbedre retsvæsenets offentlige image, relationer med massemedierne og samarbejdet med regeringen og parlamentet.

Retsrådet bør fortsat konsolidere sit arbejde for at forsvare dommere og anklageres rygte på en sammenhængende og effektiv måde og for at bidrage til en konstruktiv og gennemsigtig dialog med regeringen og parlamentet. Retsrådet bør også fremme yderligere styrkelse af samarbejdet mellem retlige institutioner om centrale uafklarede spørgsmål, herunder retsinspektionens funktion.

På grundlag af en analyse af henstilling 1-7 finder Kommissionen, at der er behov for en yderligere indsats for at opfylde det første benchmark. En række positive udviklinger har fundet sted, navnlig med hensyn til adfærdskodekser, de civilretlige lovbøger og skridt til at gennemføre strategien for udvikling af retsvæsenet samt i forbindelse med det nye øverste retsråds aktiviteter. Den politiske situation og de lovgivningsforslag, der risikerer at have en negativ indvirkning på reformerne, hæmmer imidlertid fremskridtene. I analysen af henstillingerne peges der på flere initiativer og processer, der, såfremt de gennemføres, indebærer lovende muligheder for, at Rumænien hurtigt igen kan opnå fremskridt med hensyn til første benchmark.

²⁰ Efter flere udsættelser udpegede senatet i begyndelsen af september de to medlemmer af det øverste retsråd, som repræsenterer civilsamfundet.

3.2. Andet benchmark: Integritetsrammen og det nationale agentur for integritet

Henstilling 8: 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 procedurerne for offentlige indkøb og opfølgningen derpå, herunder efterfølgende kontroller, samt om sager, hvor der er konstateret interessekonflikter eller korrupsion. De bør organisere offentlige debatter, således at regeringen, de lokale myndigheder, retsvæsenet og civilsamfundet får mulighed for at komme til orde.

Henstilling 9: 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.

PREVENT-systemet er udformet med henblik på at forhindre interessekonflikter i procedurerne for offentlige indkøb. Dette gøres ved at indføre en mekanisme til forudgående kontrol og gøre det muligt for de ordregivende myndigheder at imødegå disse situationer inden tildelingen af en kontrakt. Systemet blev sat i drift i slutningen af juni. Det er et resultat af et tæt samarbejde mellem integritetsagenturet, agenturet for offentlige indkøb og agenturet for den digitale dagsorden samt regeringen. Systemet har nu været i drift i fire måneder og leverer de første resultater.

I flere MSK-rapporter er der blevet henvist til forsinkelserne og den manglende sammenhæng i sanktionspraksis over for parlamentsmedlemmer, når der i en endelig retsafgørelse vedrørende en rapport fra det nationale integritetsagentur er blevet fastslået uforenelighed med offentlige erhverv eller interessekonflikter. Kommissionen havde derfor anbefalet, at parlamentet burde 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. Kommissionen har modtaget oplysninger om de gældende procedurer og om, at de parlamentariske forhandlinger er offentlige, men ikke om, hvorvidt der rent faktisk er afholdt debatter og truffet afgørelser om udstående sager. Selv om parlamentets regler og procedurer for anvendelse af sanktioner synes klare, har det nationale integritetsagentur oplyst, at tre medlemmer af parlamentet har udestående sager, hvor de endelige afgørelser vedrørende integritet, som er blevet truffet af domstolene i 2017, endnu ikke er blevet håndhævet. Det står ikke klart, hvorvidt der er frister for parlamentets håndhævelse af sanktionen. Derudover er der også tre sager om medlemmer af parlamentet, hvis mandater blev bekræftet ved valget i slutningen af 2016, på trods af at de i henhold til en endelig retsafgørelse er underlagt et treårigt forbud mod at varetage et valgt embede. Det nationale integritetsagentur oplyste i februar 2017 parlamentet herom, men parlamentet har endnu ikke taget skridt til at løse de tre sager.

Blandt de konkrete skridt, der vil kunne skabe gennemsigtighed i overensstemmelse med henstillingen, ville f.eks. være, at formanden for det pågældende kammer i parlamentet offentligt anerkender modtagelsen af den endelige retsafgørelse (eller en rapport fra det nationale integritetsagentur, hvor der ikke er indgivet klage over denne ved retten), at der bekendtgøres en tidsplan for afgørelsen, og at offentligheden og det nationale integritetsagentur ved afslutningen af processen oplyses herom. Handler parlamentet i disse seks sager, vil det muliggøre positive fremskridt med hensyn til denne henstilling.

På grundlag af en analyse af henstilling 8 og 9 finder Kommissionen, at Rumænien overordnet har gjort betydelige fremskridt med hensyn til andet benchmark. Gennemførelsen af henstilling 8 er tilfredsstillende. Hurtige afgørelser i alle udestående sager vedrørende de medlemmer af parlamentet, for hvem der foreligger endelige afgørelser vedrørende integritet, ville muliggøre hurtige positive fremskridt med hensyn til andet benchmark.

3.3 Tredje Benchmark: Bekæmpelse af korruption på højt plan

***Henstilling 10:** 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 GRECO²¹. 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.*

Henstilling 10 omhandler parlamentets ansvarlighed i dets afgørelser vedrørende anmodninger fra anklagemyndigheden om at tillade præventive foranstaltninger (f.eks. ransagninger eller anholdelser) og anmodninger om at tillade efterforskning af parlamentsmedlemmer, når disse har været eller er ministre (ophævelse af immunitet). Det er i tidligere MSK-rapporter blevet påpeget, at sådanne afgørelser i offentligheden er blevet opfattet som forsøg på at begrænse efterforskning af og retsforfølgelse i korruptionssager. Derfor er kriterier for afgørelser vedrørende sådanne anmodninger fra anklagemyndigheden én måde, hvorpå man kan vise, at afgørelserne bliver truffet på et objektivt grundlag²².

På det seneste er tre anmodninger om ophævelse af parlamentsmedlemmers immunitet blev afslået. For at øge gennemsigtigheden er det rumænske deputeretkammer begyndt at offentliggøre retsudvalgets begrundelser for at afslå eller imødekomme sådanne anmodninger inden afstemningerne i forsamlingen. I to sager var retsudvalgets begrundelse, at der manglede et retligt grundlag – selv om oppositionspartierne afviste dette argument med henvisning til, at kun dommere kan vurdere, om en person har begået en strafbar handling. Kommissionen glæder sig over, at der tages hensyn til behovet for større gennemsigtighed i opfølgningen på anklagemyndighedens anmodninger, men finder, at der er behov for en yderligere indsats med hensyn til henstilling 10. Den gentager sit råd om at søge rådgivning hos Venedigkommissionen og GRECO, som vil kunne bidrage med deres værdifulde viden om praksis på dette område.

I rapporten fra januar gjorde Kommissionen det klart, at en snævrere anvendelse af bestemmelserne om korruption som en strafbar handling, og at foranstaltninger, der i alvorlig grad sætter spørgsmål ved uafhængigheden og effektiviteten af det nationale direktorat for bekæmpelse af korruption, vil være et tilbageskridt.

Kommissionen finder, at der er behov for en yderligere indsats med hensyn til henstilling 10. Generelt afhænger en positiv vurdering af fremskridtene med hensyn til tredje benchmark af et uafhængigt nationalt direktorat for bekæmpelse af korruption, der er i stand til at udføre sine aktiviteter med alle værktøjer til rådighed og at fastholde resultater. Det nationale direktorat for bekæmpelse af korruptions evne til at fastholde resultater på trods af intensivt pres er i tidligere rapporter blevet set som et tegn på bæredygtighed. Derfor har

²¹ Sammenslutningen af Stater mod Korruption (GRECO) blev oprettet i 1999 af Europarådet for at overvåge overholdelsen af organisationens korruptionsbekæmpelsesstandarder.

²² På grundlag af retningslinjer fra Venedigkommissionen og GRECO.

Kommissionen under tredje benchmark begrænset sig til én enkelt henstilling. Hvis dette pres begynder at skade kampen mod korruption, kan Kommissionen blive nødt til at revurdere denne konklusion.

3.4 Fjerde benchmark: Bekæmpelse af korruption på alle niveauer

Henstilling 11: *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 12: *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.*

Den nationale strategi for korruptionsbekæmpelse

Den nationale strategi for korruptionsbekæmpelse 2016-2020, 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. Strategien er rettet mod centrale og lokale offentlige institutioner. Justitsministeriets tekniske sekretariat for strategien har arbejdet på dens tekniske gennemførelse. Det er en positiv udvikling, at en række offentlige institutioner har besluttet at deltage i strategien for korruptionsbekæmpelse. En stor del af året er der blevet arbejdet på udarbejdelsen af integritetsplaner i hver enkelt offentlig institution og indførelsen af den første overvågningscyklus med peer-review. Andre institutioner som f.eks. det nationale integritetsagentur og indenrigsministeriets korruptionsbekæmpelsespoliti har også været involveret i forebyggelsesforanstaltningerne²³. Strategien vil også blive støttet af EU-midler. Den første afrapportering om gennemførelsen af foranstaltningerne vil finde sted i begyndelsen af 2018 og vil give et omfattende overblik over fremskridtene.

Eftersom gennemførelsen af korruptionsbekæmpelsesstrategien blev indledt på teknisk niveau, har strategien nu behov for synlig politisk støtte fra regeringen og de lokale myndigheder, for at man kan demonstrere fremskridt, sådan som det var tilfældet, da den oprindelige strategi blev implementeret, og der blev gjort en indsats for at udbrede bedste praksis og tilskynde offentlige organer til at ofre ressourcer og opmærksomhed på arbejdet med korruptionsbekæmpelse. De ansvarlige ministre for den centrale og offentlige forvaltning, og ministre for vigtige sektorer som uddannelse og sundhed vil kunne spille en særlig vigtig rolle i den forbindelse. I juni opfordrede justitsministeren parlamentets to kamre til at underskrive en fælles erklæring til støtte for strategien for bekæmpelse af korruption 2016-2020. Det er endnu ikke sket. Generelt bør forebyggelse af korruption fastlægges som en politisk prioritet, navnlig ved at iværksætte de nødvendige foranstaltninger for at give fuld støtte til implementeringen af den nationale korruptionsbekæmpelsesstrategi på centralt og

²³ Dette kan læses i justitsministeriets rapport fra september 2017 om de fremskridt, som Rumænien har opnået inden for rammerne af MSK.

lokalt plan, ved at sikre de retlige rammers stabilitet og ved at fastholde de positive resultater, anklagemyndigheden har opnået.

Det nationale agentur for forvaltning af beslaglagte aktiver

Det nationale agentur for forvaltning af beslaglagte aktiver (ANABI) er nu fuldt operationelt. Agenturet offentliggjorde i februar 2017 sin første årsrapport, og med skattemyndighedernes hjælp har det kunnet give et overblik over det samlede udbytte af salget af beslaglagte aktiver i 2016 (ca. 5 mio. EUR), hvoraf en del vil blive omfordelt til sociale og offentlige formål. Den første indkaldelse af forslag vil blive iværksat i 2018.

I rapporten fra januar 2017 understreges det, at agenturet med tiden bør kunne bidrage til at øge andelen af effektivt inddrevne aktiver. Der arbejdes allerede nu med indsamlingen af oplysninger fra alle domstole og på lanceringen af et projekt, der har til formål at registrere alle relevante retsafgørelser i forbindelse med beslaglæggelse af udbytte af strafbare forhold. Disse oplysninger skal kædes sammen med skatteforvaltningens database over eksekvering af sager. Dette projekt forventes at være gennemført i slutningen af 2018 og vil give et klarere billede, således at der kan træffes passende foranstaltninger til at øge andelen af effektivt inddrevne aktiver.

Den næste årsberetning fra det nationale agentur for forvaltning af beslaglagte aktiver i 2018 bør indeholde klare oplysninger om de resultater, der er opnået i 2017.

Kommissionen finder, at der stadig er behov for en yderligere indsats for at komme nærmere en opfyldelse af fjerde benchmark. Kommissionen mener, at det i højere grad politisk bør prioriteres at fremme forebyggelse af korruption og støtte gennemførelsen af den nationale strategi for bekæmpelse af korruption. Samtidig er der behov for klare indikationer på, at forebyggelsen af korruption er ved at slå rod, for at henstilling 11 kan gennemføres. For så vidt angår henstilling 12 vil bekræftelsen af de gode operationelle resultater gøre det muligt for Kommissionen at konkludere, at denne henstilling er opfyldt.

4. KONKLUSION

I de ni måneder, der er gået siden fremlæggelsen rapporten fra januar 2017, hvori de centrale henstillinger med henblik på opfyldelse af MSK-benchmarkene er fastlagt, er der opnået fremskridt med hensyn til en række henstillinger. Det gælder navnlig henstilling 8, som er blevet gennemført tilfredsstillende, og henstilling 2, 7 og 12 under forudsætning af deres anvendelse i praksis. Selv om der blev gjort gode fremskridt med hensyn til opfyldelsen af nogle henstillinger, gik den overordnede fremdrift i reformerne tabt i løbet af 2017. Det betyder en langsommere opfyldelse af de resterende henstillinger og indebærer en risiko for genåbning af spørgsmål, som var blevet anset for lukket i rapporten fra januar 2017. Udfordringer for og spørgsmålstegn ved domstolenes uafhængighed har også været en fortsat kilde til bekymring.

På det foreliggende grundlag er det endnu ikke muligt for Kommissionen at konkludere, at der er nogen benchmarks, der er opfyldt tilfredsstillende. Der er dog sket fremskridt, som bringer nogle benchmark tættere på. Kommissionen er fortsat af den opfattelse, at Rumænien med loyalt samarbejde mellem de statslige institutioner, en politisk styring, der forsvarede de allerede opnåede fremskridt, og respekt for retsvæsenets uafhængighed vil kunne opfylde de resterende MSK-henstillinger inden for den nærmeste fremtid.

Kommissionen opfordrer Rumænien til at træffe de nødvendige foranstaltninger og opfylde alle henstillinger. Den foretager en ny vurdering af fremskridtene hen imod slutningen af 2018.