

Bruxelles, den 22.10.2019
COM(2019) 499 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om Rumæniens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol

{SWD(2019) 393 final}

1. INDLEDNING

Mekanismen for samarbejde og kontrol blev oprettet ved Rumæniens tiltrædelse af Den Europæiske Union i 2007 som en overgangsforanstaltning for at lette Rumæniens fortsatte bestræbelser på at reformere retsvæsenet og intensivere bekæmpelsen af korruption¹. Den udgjorde en fælles forpligtelse for den rumænske stat og EU. I overensstemmelse med beslutningen om oprettelse af mekanismen og som understreget af Rådet ophører mekanismen for samarbejde og kontrol, når alle de benchmarks, der gælder for Rumænien, er blevet tilfredsstillende opfyldt².

Samarbejds- og kontrolmekanismen har fungeret siden 2007 med henblik på at anspore og følge reformprocessen vedrørende disse spørgsmål. I januar 2017 foretog Kommissionen en omfattende vurdering af udviklingen i de ti år med mekanismen³. Dette perspektiv gav et klarere billede af de betydelige fremskridt, der er gjort siden tiltrædelsen, og Kommissionen kunne fremsætte tolv henstillinger, hvis efterlevelse ville være tilstrækkelig til at afslutte mekanismen for samarbejde og kontrol, og som kunne opfyldes under denne Kommissions mandatperiode. Afslutningen af mekanismen for samarbejde og kontrol ville afhænge af, om henstillingerne blev efterlevet, og der blev opnået varige resultater, men skulle også ske på betingelse af, at den positive udvikling ikke helt tydeligt skulle vise sig at vende.

Siden da har Kommissionen foretaget to vurderinger af fremskridtene med opfyldelsen af henstillingerne. I november 2017⁴ noterede Kommissionen sig, at der var sket fremskridt med en række af henstillingerne, men også, at reformtempoet var aftaget i løbet af 2017. Den advarede om risikoen for genåbning af spørgsmål, som i rapporten fra januar 2017 var blevet anset for lukket. Rådet tilsluttede sig disse bekymringer⁵.

I rapporten fra november 2018⁶ konkluderede Kommissionen, at udviklingen var vendt, eller at der var sået tvivl om fremskridtenes irreversibilitet. Som følge heraf var de 12 henstillinger, der var blevet fremsat i rapporten fra januar 2017, ikke længere tilstrækkelige til at afslutte mekanismen for samarbejde og kontrol, og der var behov for yderligere otte henstillinger. Rapporten opfordrede til, at Rumæniens vigtigste institutioner viste klar vilje til at sikre domstolenes uafhængighed og bekæmpe korruption som uundværlige grundpiller og desuden genetablerede de nationale beskyttelses- og kontrolmekanismers handleevne i situationer, hvor der var risiko for tilbageskridt. Både Europa-Parlamentet og Rådet støttede dette synspunkt. Europa-Parlamentet vedtog en beslutning, hvori det opfordrede til samarbejde og henviste til risikoen for retsstaten⁷. Rådet opfordrede i sine konklusioner fra december 2018 specifikt Rumænien til at gennemføre de yderligere henstillinger⁸.

¹ Som opfølgning på Rådets konklusioner af 17. oktober 2006 (13339/06) blev mekanismen oprettet ved Kommissionens beslutning af 13. december 2006 (K(2006) 6569).

² Rådets konklusioner om mekanismen for samarbejde og kontrol af 12. december 2017 — https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf. De fire benchmarks vedrørende Rumænien kan findes i den medfølgende tekniske rapport på side 1.

³ COM (2017) 44 - https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-44_en.

⁴ COM(2017) 751 — https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-751_en.

⁵ Rådets konklusioner om mekanismen for samarbejde og kontrol af 12. december 2017 - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf.

⁶ COM(2018) 851 final - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-romania-2018-com-2018-com-2018-851_en.pdf.

⁷ Europa-Parlamentets beslutning af 13. november 2018 om retssikkerhed i Rumænien, P8_TA-PROV (2018) 0446. Heri opfordres det rumænske parlament og den rumænske regering til at tage fat på spørgsmålene på grundlag af en gennemsigtig og inklusiv proces og til at samarbejde med og fuldt ud gennemføre alle henstillinger fra Europa-Kommissionen, Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption (Greco) og Venedigkommissionen og afholde sig fra enhver reform, som vil bringe respekten for retsstatsprincippet og navnlig domstolenes uafhængighed i fare.

⁸ I sine konklusioner af 12. december 2018 opfordrede Rådet Rumænien til at "genoprette den positive udvikling i reformerne og handle hurtigt, navnlig vedrørende de vigtigste henstillinger, som Kommissionen har fastsat vedrørende domstolenes uafhængighed og reformen af retsvæsenet, bekæmpelsen af korruption

I denne rapport gøres der status over situationen siden november 2018. I denne periode har Kommissionen været nødsaget til gentagne gange at give udtryk for bekymring vedrørende retsstatsprincippet, navnlig i form af betænkeligheder over, at de fremskridt, der er gjort i de foregående år, skrues tilbage. I en stor del af denne periode har de rumænske myndigheder kun udvist ringe eller ingen vilje til at følge op på de supplerende henstillinger fra november 2018 — eller på henstillinger fra Venedigkommissionen og Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption⁹. Flere — heriblandt ikke kun politisk kræfter, men også civilsamfundet og dommere — har forsøgt at vende den negative tendens, men deres bestræbelser har ikke båret frugt. Dette førte til grundlæggende tvivl om, hvorvidt de kontrolmekanismer, der blev anerkendt i rapporten fra januar 2017, fungerede. I maj 2019 sendte Kommissionen en skrivelse til de rumænske myndigheder, hvori den redegjorde for, hvordan den seneste udvikling yderligere havde forværret de eksisterende problemer med hensyn til overholdelse af retsstatsprincippet generelt. Kommissionen gjorde opmærksom på, at hvis situationen ikke forbedredes, ville den være nødsaget til at træffe foranstaltninger i henhold til retsstatsrammen¹⁰. I juni 2019 forpligtede den rumænske premierminister sig på et møde med Kommissionens formand Jean-Claude Juncker og førstestatsformand Frans Timmermans til ikke at fortsætte de kontroversielle reformer af retsvæsenet og til straks at genoptage dialogen inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol med henblik på at gøre fremskridt med reformerne af retsvæsenet og bekæmpelsen af korruption. Denne ændrede tilgang var også i tråd med resultaterne af en folkeafstemning i maj 2019, som Rumæniens præsident havde opfordret til, og hvor et overvældende flertal af rumænerne støttede forslag om at styrke sikkerhedsforanstaltningerne mod korruption og den vilkårlige brug af nøddekreter¹¹.

Som i tidligere år er denne rapport et resultat af en omhyggelig analyse, som er udført af Kommissionen i tæt samarbejde med rumænske institutioner og med input fra andre medlemsstater, civilsamfundet og andre interesserede parter.

2. DEN GENERELLE SITUATION

Det blev i rapporten fra januar 2017 bemærket, at visse generelle samfundsmæssige, retlige og politiske faktorer, som ikke er omfattet af mekanismen for samarbejde og kontrol eller de henstillinger, der er knyttet hertil, alligevel har "en direkte indvirkning på evnen til at gennemføre reformer og navnlig har gjort det vanskeligere for Rumænien at påvise, at reformerne har slået permanent rod". Bemærkningerne omfattede den lovgivningsmæssige praksis, der stadig mangler principper om bedre regulering, en konfronterende atmosfære mellem statslige aktører og medielandskabet. Efterfølgende rapporter har bekræftet, at disse faktorer har en klar negativ indvirkning på fremdriften for så vidt angår reformen af retsvæsenet og bekæmpelsen af korruption.

Udviklingen siden sidste rapport har igen vist, at større lovændringer, også uden for retsvæsenet, som er gennemført ved hjælp af hasteprocedurer med minimale høringer, har skadet både kvaliteten af

på alle niveauer og andre integritetsproblemer, som fremhæves i rapporten"https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-st15187_en.pdf).

⁹ Navnlig Venedigkommissionens udtalelse 924/2018 om ændringer af retsplejelovene og 930/2018 om ændringerne i straffelovbogen. Greco AdHocRep(2018) 2 om ændringer af retsplejelovene. Sammenslutningen af Stater mod Korruption (Greco) blev oprettet i 1999 af Europarådet for at overvåge overholdelsen af organisationens korruptionsbekæmpelsesstandarder.

¹⁰ Retsstatsrammen blev fastlagt af Kommissionen i 2014 for at imødegå en systemisk trussel mod retsstatsprincippet, som ville nødvendiggøre en procedure i henhold til artikel 7 i TEU. Den indebærer en trinvis dialog med en medlemsstat med udtalelser og henstillinger fra Kommissionen. I forhold til benchmarkene under mekanismen for samarbejde og kontrol er retsstatsrammen mere bredt orienteret og omfatter alle aspekter af retsstaten.

¹¹ Folkeafstemningen om retlige anliggender, som Rumæniens præsident havde slået til lyd for, fandt sted den 26. maj med en deltagelse på over 40 %. Over 80 % af vælgerne stemte for et forbud mod amnesti og benådning for korruption, og 81 % stemte for et forbud mod, at regeringen vedtager nøddekreter vedrørende kriminalitet, straffe og retsvæsenets organisering, samt for en udvidelse af retten til at anfægte dekreter direkte ved forfatningsdomstolen.

lovgivningen og offentlighedens tillid til den politiske beslutningstagning. Dommere og anklagere er til stadighed blevet udsat for vildledende dækning og uretmæssige personlige angreb i medierne, hvilket med utilstrækkelige søgsmålsmekanismer i sidste ende påvirker hele retssystemets omdømme og troværdighed. Forskellige dele af staten har igen været i konflikt, og disse uoverensstemmelser udspiller sig i stigende grad ved forfatningsdomstolen, hvilket yderligere øger spændingerne og viser, at det loyale samarbejde kommer til kort.

Drøftelserne om samarbejdsaftalerne mellem retsinstitutionerne og den rumænske efterretningstjeneste ("hemmelige protokoller")¹² er fortsat præget af splittelse. En afgørelse fra forfatningsdomstolen har banet vejen for, at domstolene kan behandle igangværende og fremtidige sager, men der hersker stadig usikkerhed om de konkrete virkninger. Kommissionen kan kun gentage, at målet bør være en ramme, hvor der føres korrekt demokratisk tilsyn med efterretningstjenesten, hvor kriminalitet kan efterforskes og straffes effektivt under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder, og hvor offentligheden kan have tiltro til, at retsvæsenets uafhængighed er sikret. Kommissionen minder om sit tidligere forslag om, at ekspertise fra andre medlemsstater kan have stor værdi såvel i relation til at opbygge et styrket system for de tekniske overvågningsforanstaltninger, som anvendes af anklagemyndigheden, som for samarbejdet mellem efterretningstjenesten og anklagemyndigheden, som har afgørende betydning for retsforfølgelsen i sager om alvorlig kriminalitet såsom terror og cyberkriminalitet¹³.

EU's tilgang til retsstatsprincippet, der er mere vidtgående end mekanismen for samarbejde og kontrol, har tillige en mere generel indflydelse på EU-plan. Der kræves en effektiv retsbeskyttelse ved uafhængige domstole i henhold til artikel 19, stk. 1, i TEU som et konkret udtryk for retsstatsprincippet værdi, som bekræftet af Domstolens seneste retspraksis. I Kommissionens meddelelse fra juli 2019¹⁴ fastsættes der konkrete foranstaltninger til at styrke EU's mulighed for at fremme og opretholde retsstatsprincippet, til gennem oprettelse af en løbende gennemgang af retsstatsforholdene, som skal overvåge udviklingen i medlemsstaterne, at forhindre, at der opstår problemer for retsstatsprincippet, og til at reagere effektivt. I de politiske retningslinjer for den næste Kommission er der givet udtryk for Kommissionens hensigt om at indføre en omfattende, EU-dækkende retsstatsmekanisme med objektiv rapportering for alle medlemsstater¹⁵. Uddybningen af sådanne tværgående processer til overvågning af retsstatsprincippet i alle medlemsstater og udsigten til disses videreudvikling understreger den særlige karakter af mekanismen for samarbejde og kontrol som en overvågningsproces, der er begrænset, både hvad angår de berørte medlemsstater, og de spørgsmål, der er omfattet. Sådanne tværgående processer til overvågning af retsstatsprincippet i alle medlemsstater vil tjene som grundlag for yderligere EU-støtte til reformer i Rumænien, når Kommissionen vurderer, at der er gjort tilstrækkelige fremskridt med hensyn til at opfylde de forpligtelser, der blev indgået ved tiltrædelsen af EU. I mellemtiden vil spørgsmål, der er relevante for retsstatsprincippet, men som ikke er omfattet af mekanismen for samarbejde og kontrol, blive behandlet under den nye mekanisme.

3. VURDERING AF DE FREMSKRIDT, DER GØRES MED HENSYN TIL OPFYLDELSE AF HENSTILLINGERNE

I dette afsnit vurderes fremskridtene med de 12 henstillinger fra januar 2017 og de yderligere otte henstillinger fra november 2018. At disse supplerende henstillinger efterleves, er og bliver afgørende for at få reformprocessen tilbage på rette spor, udligne de negative virkninger af de tilbageskridt, der

¹² Se statusrapport 2018, s. 2.

¹³ Efterretningstjenestens drift henhører ikke under EU's kompetence og ligger uden for benchmarkene under mekanismen for samarbejde og kontrol.

¹⁴ *Styrkelse af retsstatsprincippet inden for Unionen — En handlingsplan*, COM/2019/343 final. Dette vil supplere rammerne for retsstatsrammen fra 2014.

¹⁵ *Politiske retningslinjer for den næste Europa-Kommission 2019-2024 — "En mere ambitiøs Union Min dagsorden for Europa"* s. 14-15, se https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.

blev konstateret i november 2017 og november 2018, og genoptage processen med henblik på at afslutte mekanismen for samarbejde og kontrol.

3.1. Første benchmark: Retsvæsenets uafhængighed og reform af retsvæsenet

3.1.1. Henstillingerne fra november 2018: få reformprocessen tilbage på rette spor

Retsplejelovene og retlig garanti for retsvæsenets uafhængighed

I rapporten fra november 2018 blev det bemærket, at de ændrede retsplejelove, der trådte i kraft i juli og oktober 2018, kunne føre til pres på dommere og anklagere og i sidste ende undergrave retsvæsenets uafhængighed, effektivitet og kvalitet. I stedet for at behandle spørgsmål, der var blevet rejst i tidligere rapporter om mekanismen for samarbejde og kontrol, blev der med lovene indført nye risici, navnlig gennem den særlige afdeling for efterforskning mod dommere samt disciplinær- og ansvarsordningen. Kommissionen konkluderede derfor, at lovene udgjorde et tilbageskridt sammenholdt med vurderingen i januar 2017, og foreslog en fastfrysning af ændringernes ikrafttræden, som skulle give mulighed for en tænkepause.

Rapporten fra november 2018 indeholdt henstillinger om:

- *Omgående at suspendere gennemførelsen af retsplejelovene og efterfølgende nøddekreter.*
- *At revidere retsplejelovene under fuld hensyntagen til henstillingerne inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol og fra Venedigkommissionen og Greco.*

Disse henstillinger blev ikke fulgt af de rumænske myndigheder, som også fremførte, at retsplejelovene havde retsvirkninger, som ikke kunne bremses.

Formålet med henstillingen var at gøre noget ved kernen i de problemer, som lovene gav anledning til, og de efterfølgende tiltag forværrede disse problemer. Ud over de tre nøddekreter, der blev vedtaget i september og oktober 2018, vedtog regeringen i begyndelsen af 2019 yderligere to nøddekreter, der ændrede retsplejelovene¹⁶. Som i tidligere sager var den hurtige vedtagelse samt den manglende høring og den uklare begrundelse i forbindelse med disse nøddekreter ikke uden følger for retssikkerheden og mulighederne for at forudsige udviklingen i retsvæsenet. Ændringer med henblik på dels at fremskynde oprettelsen af den særlige afdeling for efterforskning af kriminalitet begået af dommere, dels at udvide dennes kompetence foruden gentagne ændringer af kravene og procedurereglerne for udnævnelse af anklagere (herunder ledelse) i det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse har øget bekymringerne og den manglende tillid til disse ændringer yderligere¹⁷. Navnlig forekom nogle af ændringerne at være foretaget, for at loven kunne tjene bestemte personers interesser^{18,19}. Disse nøddekreter affødte meget negative reaktioner, som bidrog til den særlige reaktion i offentligheden over for lovændringer vedrørende retlige anliggender gennemført ved sådanne dekretter, som kom til udtryk i forbindelse med folkeafstemningen den 26. maj 2019.

For så vidt angår skaden på retssystemet har den praktiske gennemførelse af de ændrede retsplejelove også bekræftet de bekymringer, der blev givet udtryk for i rapporten fra november. Navnlig har funktionsmåden i den særlige afdeling for efterforskning af lovovertrædelser begået af dommere bekræftet den frygt, der både i og uden for Rumænien blev givet udtryk for, nemlig at afdelingen kunne anvendes som et middel til politisk pres²⁰. Der er forskellige eksempler på, at den særlige

¹⁶ Nøddekret nr. 7/2019 af 20. februar 2019 og nr. 12/2019 af 5. marts 2019.

¹⁷ Se også den tekniske rapport for yderligere oplysninger om ændringerne.

¹⁸ Et par eksempler: En forhøjelse med tilbagevirkende kraft af anciennitetskravene for anklagere, som afskar bestemte personer fra visse stillinger, sænkning af kravene og ændring af udnævnelsesprocedurerne for ledelsen af den særlige afdeling, hvilket gjorde det muligt at udnævne bestemte personer, og godkendelse af udnævnelser af ledende anklagere ved plenarmødet i det øverste retsråd, hvorved en negativ udtalelse fra anklagemyndighedens afdeling blev undgået.

¹⁹ Venedigkommissionens udtalelse nr. 950/2019, stk. 49.

²⁰ I denne forbindelse bør det også nævnes, at der i den særlige afdeling blev registreret en strafferetlig efterforskning mod flere medlemmer af Kommissionen og dens medarbejdere efter en klage, der blev indgivet den 30. januar 2019, og hvori de beskyldtes for misbrug i tjenesten, formidling af usande oplysninger og oprettelse af en gruppe for organiseret kriminalitet i forbindelse med udarbejdelsen af

afdeling har udøvet sine beføjelser til at ændre de strafferetlige efterforskninger på en måde, der giver anledning til alvorlig tvivl om dens objektivitet²¹. Disse eksempler omfatter tilfælde, hvor den særlige afdeling indledte efterforskning mod dommere og anklagere, der havde modsat sig de nuværende ændringer af retssystemet, samt pludselige ændringer i den fremgangsmåde, der blev fulgt i verserende sager, såsom tilbagetrækning af klager, der tidligere var indgivet af det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse i korruptionssager på højt niveau²². Udnævnelser til lederstillinger i den særlige afdeling har også givet anledning til kontroverser. Derfor har mange interessenter i Rumænien opfordret til, at den særlige afdeling opløses²³.

Venedigkommissionen vedtog en udtalelse om nøddekreterne i juni 2019²⁴, hvori den bekræftede de yderligere betænkeligheder, som de nye ændringer²⁵ og den særlige afdelings funktionsmåde gav anledning til. I to nye rapporter fra juni 2019 gav Greco udtryk for lignende bekymringer²⁶.

I juli 2019 gav justitsministeren udtryk for vilje til at finde frem til passende lovgivningsmæssige løsninger i samråd med retsvæsenet og parlamentet som led i en ny proces med struktureret samråd²⁷. Senere udtalelser fra regeringens ledelse peger imidlertid på, at der ikke vil blive foreslået nogen ændringer vedrørende den særlige afdeling. Derfor har de betænkeligheder, som blev rejst af Kommissionen, Venedigkommissionen og Greco, ikke ført til yderligere ændringer.

Udnævnelser inden for retsvæsenet og pres på retsinstitutioner

Udviklingen siden november 2018 har bekræftet relevansen af den henstilling til at gøre udnævnelsen af ledende anklagere mere solid og uafhængig, som længe har været fremsat som led i mekanismen for samarbejde og kontrol. Rapporten om mekanismen for samarbejde og kontrol fra 2018 gav navnlig anledning til betænkeligheder med hensyn til den igangværende procedure for afskedigelse/udnævnelse af chefanklageren for det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse og den øverste statsadvokat.

Rapporten fra november 2018 indeholdt henstillinger om:

- *Omgående at suspendere alle igangværende udnævnelser og afskedigelser af ledende anklagere.*
- *På ny at sætte en proces i gang for at udnævne en chefanklager for det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse med dokumenteret erfaring inden for retsforfølgning i korruptionssager og med et klart mandat til direktoratet om fortsat at foretage professionelle, uafhængige og*

rapporten fra november 2018 om mekanismen for samarbejde og kontrol. Denne efterforskning var også rettet mod den etablerede offentlige anklagemyndighed. Kommissionen minder om, at medlemmerne af Kommissionen og dens medarbejdere i henhold til protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, der er knyttet som bilag til traktaterne, på hver medlemsstats område er fritaget for retsforfølgning for så vidt angår handlinger, der udføres i deres embedes medfør. På trods af de rumænske myndigheders manglende kompetence i disse sager registrerede den særlige afdeling sagen den 11. februar og afsluttede den først den 27. marts med henvisning til manglede beviser. http://www.mpublic.ro/ro/content/c_28-03-2019-13-03

²¹ Et vigtigt eksempel vedrørte en straffesag mod den tidligere chefanklager for det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse, mens hun var kandidat til stillingen som europæisk anklagemyndighed. Tidspunktet for indledning af straffesagen og mødekalenderen syntes udformet med særligt henblik på at forhindre dette kandidatur, og i henhold til en afgørelse fra højesteret om de trufne forebyggende foranstaltninger blev sagen fundet ulovlig. Det forhold, at der blev registreret en anden sag, der involverede den offentlige anklagemyndighed, syntes at bekræfte mønstret i de skridt, der blev taget over for de højtstående dommere, der var kritiske over for afdelingen.

²² Se eksempler og detaljer i den tekniske rapport.

²³ Dette omfatter dommersammenslutninger, civilsamfundsorganisationer og oppositionspartier.

²⁴ Opinion on Emergency Ordinances Geo No. 7 and Geo No. 12 Amending The Laws Of Justice, CDL-AD(2019)014, 21.-22. juni 2019) - [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)014-e).

²⁵ I udtalelsen rejses der alvorlig tvivl om forsvarligheden af og begrundelsen for flere af ændringerne.

²⁶ Greco AdHocRep(2019)1 og Greco RC4(2019)11.

²⁷ En arbejdsgruppe i justitsministeriet arbejder i samråd med alle retsorganer og faglige dommersammenslutninger på en vurdering. Den 17. september 2019 meddelte justitsministeren, at de foreløbige konklusioner på arbejdsplan ikke understøttede den særlige afdeling i sin nuværende form.

upartiske korruptionsundersøgelser.

- *At efterkomme negative udtalelser fra det øverste retsråd om udnævnelse eller afskedigelse af anklagere i ledende stillinger, indtil der indføres nye retlige rammer i overensstemmelse med henstilling 1 fra januar 2017.*

Der blev i første omgang ikke fulgt op på disse henstillinger. Den daværende justitsminister fastholdt sit valg af kandidat til stillingen som chefanklager for det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse. Rumæniens præsident afviste at udnævne denne kandidat for anden gang i januar 2019. Siden da er proceduren de facto suspenderet, idet det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse er blevet forvaltet på midlertidig basis. Den daværende justitsminister fortsatte også afskedigelsesproceduren mod den øverste statsadvokat til trods for en negativ udtalelse fra det øverste retsråd. Rumæniens præsident afviste afskedigelsen i januar 2019. Men da stillingen skulle genbesættes i maj 2019, arrangerede ministeren en udnævnelsesprocedure i april. Som det var tilfældet i forbindelse med proceduren for chefanklageren for det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse i juli 2018, afviste ministeren alle ansøgere som uegnede, selv om mange arbejdede under ledende anklagere, herunder den øverste statsadvokat. Som følge heraf besluttede den øverste statsadvokat at gå af, og denne stilling varetages nu også på midlertidig basis²⁸. Den daværende minister havde igangsat en ny udnævnelsesprocedure for den øverste statsadvokat, men denne blev aflyst af den nye justitsminister, der tiltrådte i april 2019. Med den nuværende ministers tilgang undgik man en yderligere forværring af situationen og fik mulighed for at forbedre proceduren. Dette bør prioriteres af den rumænske regering, da erfaringerne fra de seneste år bekræfter risikoen for politisk påvirkning i processen til skade for kvaliteten af udnævnelserne og behovet for en varig og holdbar løsning.

Retsinspektoratet spiller en central rolle med hensyn til at sikre offentlighedens tillid til retsvæsenets uafhængighed, professionalisme og integritet. Efter flere år med positive vurderinger blev der i rapporten fra november 2018 påpeget væsentlige betænkeligheder ved inspektoratet, nemlig et mønster med disciplinærsager mod dommere, der offentligt har modsat sig retningen af reformen af retsvæsenet, læk af dokumenter — der efterfølgende blev brugt af politikere til at angribe retsinstitutioner — og regeringens forlængelse af ledelsen i sin funktion.

Rapporten fra november 2018 indeholdt en henstilling om

- *at det øverste retsråd straks udnævner en midlertidig gruppe til forvaltning af retsinspektoratet og senest efter tre måneder udnævner en ny ledelsesgruppe til inspektoratet gennem en udvælgelsesprocedure.*

Det øverste retsråd har ikke udpeget en ny midlertidig ledelse, og chefinspektøren har derfor fungeret på midlertidig basis indtil maj 2019, hvor det øverste retsråd på trods af kontroverserne genudnævnte chefinspektøren. Samtidig er mønsteret fra sidste rapport med disciplinærsager mod dommere²⁹, herunder ledere af retsinstitutioner, der modsætter sig reformer af retsvæsenet, fortsat. Det samme

²⁸ Den 2. oktober 2019 trådte chefanklageren for direktoratet for efterforskning af organiseret kriminalitet og terrorisme tilbage efter skandaler i forbindelse med igangværende efterforskning og politisk pres. Alle de øverste anklagerfunktioner udøves nu på midlertidig basis.

²⁹ Eksempler på disciplinærundersøgelser i forbindelse med offentlige erklæringer, der er kritiske over for de igangværende reformer:
<https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=2be852a5-365b-44e2-990d-47696231789a>[InfoCSM,
<https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=38b70eb6-641a-4794-9109-e6805dfd778e>[InfoCSM,
<http://www.inspectiajudiciara.ro/Download.aspx?guid=7c561595-2efe-4ce4-abd7-3150b5d52274>[InfoCSM
http://portal.just.ro/36/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=200000000361685&id_inst=36
<https://cursdeguvernare.ro/asociatia-initiativa-pentru-justitie-inspectia-judiciara-incearca-sa-i-intimideze-pe-magistratii-care-lupta-pentru-apararea-independentei-justitiei.html>.

gælder lækning af dokumenter³⁰. Henstillingen fra november 2018 er derfor blevet overhalet af begivenhederne, men de underliggende bekymringer er fortsat fuldt ud gældende.

Gentagne rapporter om mekanismen for samarbejde og kontrol har peget på det pres, som dommere og retsinstitutioner udsættes for gennem offentlige angreb fra den politiske verden og medierne. Siden begyndelsen af 2018 er dette blevet forværret i kraft af de foranstaltninger, der er truffet af de myndigheder, der har ansvaret for den disciplinære og strafferetlige efterforskning mod dommere. Det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse og statsadvokaturen har længe været særlig udsatte for et sådant pres. I referenceperioden sås også en kraftig stigning i presset på højesteret, som har kompetence i mange korruptionssager på højt niveau. Regeringen har indledt to forfatningsrelaterede konflikter med højesteret som den anden part om sidstnævntes fortolkning af procedurereglerne for nedsættelse af dommerpaneler i straffesager³¹.³² Retsinspektoratet har desuden indgivet en disciplinær klage mod højesteretspræsidenten, og dommernes afdeling i det øverste retsråd har stillet krav om hendes afsættelse. Disse kombinerede tiltag synes at have til formål at lægge pres på højesteret, og da præsidenten meddelte, at hun ikke agtede at ansøge om en ny embedsperiode, præciserede hun, at det var på grund af disse tiltag³³.

Det øverste retsråd har for nylig udpeget en ny højesteretspræsident. Det er særlig vigtigt, at højesteret bevarer sin uafhængighed og høje professionalisme, herunder i kampen mod korruption på højt niveau, under den nye ledelse.

Denne udvikling bekræfter Kommissionens vurdering i rapporten fra november 2018, ifølge hvilken det øverste retsråd ikke opfylder sin opgave med at foretage effektiv kontrol med henblik på at forsvare uafhængigheden af de retsinstitutioner, der er under pres (se henstilling 7).

Straffelovbogen

I juli 2018 vedtog det rumænske parlament ændringer af straffelovbogen og strafferetsplejelovbogen efter en hasteprocedure. Disse ændringer blev stærkt kritiseret af bl.a. Europa-Kommissionen og Venedigkommissionen³⁴. En særlig kilde til bekymring var den pludselige ændring af balancen mellem den anklagedes og ofrenes rettigheder og statens pligt til at forfølge kriminalitet effektivt. Ændringerne var helt klart i strid med henstillingen inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol om at forbedre stabiliteten af lovbøgerne og kun ændre dem, hvis dette var specifikt påkrævet af hensyn til forfatningsdomstolens afgørelser og gennemførelsen af EU-direktiver. Mange ændringer forekom at være uforenelige med EU-lovgivningen eller Rumæniens internationale forpligtelser. I oktober 2018 fastslog forfatningsdomstolen, at mange af ændringerne var forfatningsstridige.

Rapporten fra november 2018 indeholdt henstillinger om:

- *At fastfryse ikrafttrædelser af ændringerne af straffelovbogen og strafferetsplejelovbogen.*
- *På ny at revidere straffelovbogen og strafferetsplejelovbogen under fuld hensyntagen til såvel behovet for forenelighed med EU-retten og internationale instrumenter til bekæmpelse af korruption som de henstillinger, der er fremsat inden for rammerne af mekanismen for samarbejde*

³⁰ Et nyligt eksempel er rapporten fra retsinspektoratet om brugen af samarbejdsordninger mellem anklagemyndigheden og efterretningstjenesten med henblik på aflytning. Rapporten blev lækket til medierne, før det øverste retsråd kunne gennemgå den.

³¹ Disse forfatningsrelaterede konflikter blev indbragt for forfatningsdomstolen af regeringen under påberåbelse af en konflikt mellem parlamentet (som lovgiver) og højesteret med den begrundelse, at højesteret havde overskredet sine forfatningsmæssige beføjelser i forbindelse med fortolkningen af loven og sat sig i lovgivers sted.

³² Der har været udtrykt tvivl om, hvorvidt det tilkom forfatningsdomstolen at træffe afgørelse om højesterets retlige fortolkning.

³³ <https://www.mediafax.ro/social/tarcea-despre-refuzul-de-a-mai-candida-la-inalta-curte-m-a-facut-sa-imi-fie-dor-sa-traiesc-printre-oameni-cu-bun-simt-18218170>

³⁴ Venedigkommissionens udtalelse nr. 930/2018

Der blev ikke fulgt op på disse henstillinger. Der var en pause, men ingen anerkendelse af betænkelighederne, og denne tid blev ikke brugt til indgående overvejelser og høring. I april vedtog Parlamentet reviderede ændringer af de to lovbøger foruden særloven om korruption efter en hasteprocedure. Mange af ændringerne gav fortsat anledning til bekymring med hensyn til deres indvirkning på de retshåndhævende myndigheders og retsvæsenets muligheder for efterforskning og sanktionering af kriminalitet i almindelighed og forbrydelser relateret til korruption i særdeleshed. Begrundelsen fra det flertal, der støttede ændringerne i parlamentet, var, at det kun var de ændringer, der ikke blev erklæret forfatningsstridige af forfatningsdomstolens afgørelser fra oktober 2018, som blev opretholdt. Oppositionspartierne og Rumæniens præsident anfægtede disse ændringer ved forfatningsdomstolen, som i juli 2019 fastslog, at ændringerne som helhed er forfatningsstridige og ikke i overensstemmelse med tidligere afgørelser³⁵.

Selv om forfatningsdomstolens indgriben har bragt denne lovgivningsproces til ophør og betydet, at ændringerne ikke vil træde i kraft på grund af deres forfatningsstridighed, skyldes Europa-Kommissionens og mange andre observatørers bekymringer de politiske valg, der kommer til udtryk i ændringerne. Det er således fortsat foruroligende, at der ikke udtrykkeligt er givet afkald på dette politiske valg³⁶.

3.1.2. Henstillingerne fra januar 2017: Retsvæsenets uafhængighed og reform af retsvæsenet

3.1.2.1 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 2017 gentog Kommissionen sin henstilling om at indføre et system med gennemsigtige og meritbaserede udnævnelser af de ledende anklagere med kapacitet til i tilstrækkelig grad at sikre mod politisering. Rapporten fra november 2018 konkluderede, at situationen var forværret, og denne tendens er fortsat (se ovenfor)³⁷.

Procedurens gennemsigtighed er øget, navnlig med justitsministeriets offentliggørelse af kriterier for udvælgelse og evaluering. Den nuværende justitsminister har erkendt behovet for yderligere forbedringer. Den kendsgerning, at der har været fire ændringer på mindre end seks måneder, viser imidlertid, at nyttige forbedringer på kort sigt ikke er en løsning i det lange løb. Som det tidligere er fremgået af rapporter om mekanismen for samarbejde og kontrol, har problemerne stået på så længe, at der skal findes ændringer, som bygger på konsensus og er forankret i lovgivningen. Inddragelsen af Venedigkommissionen er fortsat den bedste måde til at finde en balance mellem regeringens og retsmyndighedernes engagement, som offentligheden kan have tillid til.

Adfærdskodekser

I rapporteringsperioden har mediernes samt regeringens og parlamentets repræsentanternes fortsatte kritik af retssystemet og individuelle dommere været særlig udbredt.

³⁵ [Begrundelserne for disse afgørelser er endnu ikke offentliggjort.](#)

³⁶ I august 2019 afviste parlamentet formelt en lov om amnesti og benådning fra februar 2017, som var forblevet på dets dagsorden.

³⁷ COM(2018) 851 og SWD(2018) 551. Se også Venedigkommissionens udtalelse nr. 924/2018 af 20. oktober 2018.

Siden udgangen af 2017 findes der en adfærdskodeks for parlamentsmedlemmer. I rapporten fra november 2018 blev det imidlertid påpeget, at kodeksen som følge af manglen på udtrykkelige bestemmelser om respekt for retsvæsenets uafhængighed endnu ikke havde levet op til sit formål. Siden rapporten fra november 2018 har deputeretkammeret i visse tilfælde pålagt sanktioner for brud på kodeksen, men disse tilfælde synes ikke at vedrøre tilfælde af kritik af retsvæsenet, som kan være undergravende for dets uafhængighed.³⁸

Kommissionen havde også foreslået, at det ville være nyttigt med en ministeriel kodeks, og i april 2019 ændrede regeringen den ministerielle adfærdskodeks, så kravet om respekt for retsvæsenets uafhængighed udtrykkeligt fremgik. Det er endnu ikke klart, om denne kodeks kan fungere som et effektivt redskab for ansvarlighed.

3.1.2.2 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 retsmyndighederne. 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 (uforenlighed, 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.

Den civile retsplejelovbog

Henstilling 3 dækker færdiggørelsen af reformen af den civile retsplejelovbog, som fastlægger en rådskammerfase i den civile retspleje. I 2018 blev denne reform opgivet³⁹. Det betyder, at et tiltag, som skulle øge effektiviteten i det civile retssystem, ikke længere vil finde sted, men dette bør give mulighed for en periode med stabilitet i retssystemet.

Gennemsigtighed og forudsigelighed i lovgivningsprocessen i forbindelse med lovgivning om reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption (med hensyn til straffelovbøgerne, se ovenfor)

Rapporten fra januar 2017 gjorde det klart, at lovgivningsprocessen i sig selv var vigtig. Dette har fortsat givet anledning til bekymring. Venedigkommissionen⁴⁰ har stærkt kritiseret ændringen af retsplejelovene ved hjælp af en række nøddekreter på grund af processens indvirkning på kvaliteten af lovgivningen, retssikkerheden, den eksterne kontrol af regeringen og princippet om magtens deling⁴¹. Som anført ovenfor varede lovgivningsprocessen i parlamentet i april 2019 om ændring af straffelovbogen og strafferetsplejelovbogen og den særlige lov om korruption kun ca. en uge.

³⁸ <http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?id=1046>.

³⁹ De ændrede love trådte i kraft i december 2018. Lov 310/2018 af 17. december 2018 om ændring og supplerung af lov 134/2010 om den civile retspleje.

⁴⁰ Venedigkommissionens udtalelse nr. 950/2019.

⁴¹ I udtalelsen konkluderes det: "det mest alarmerende er, at regeringen fortsætter med at gennemføre lovgivningsmæssige ændringer ved nøddekreter. Selv om forfatningen klart indikerer, at dette bør være en ekstraordinær foranstaltning, er lovgivningen ved nøddekreter blevet en rutine. De grundlæggende regler for centrale statslige institutioners funktion ændres for hurtigt og for ofte uden forberedelse og høringer, hvilket rejser legitime spørgsmål om, hvorvidt resultaterne og de reelle motiver bag nogle af disse ændringer er forsvarlige. De deraf følgende lovtekster er ikke klare. Denne praksis svækker den eksterne kontrol af regeringen, den er i strid med princippet om magtens deling og forstyrrer retssikkerheden."

Dette var et vigtigt punkt, der blev nævnt i Kommissionens brev fra maj 2019, hvori der blev givet udtryk for bekymring over risiciene for retsstaten. Denne bekymring afspejledes også i folkeafstemningen i maj, hvor der var stærk offentlig opbakning til en mere velordnet proces. Premierministeren erklærede, at regeringen ville respektere resultaterne og afholde sig fra at vedtage nøddekreter på det retlige område. I september 2019 opløste parlamentet også det særlige parlamentariske udvalg om systematisering, ensretning og sikring af lovgivningsmæssig stabilitet i retsvæsenet, som var ansvarlig for nogle af de mest pludselige procedurer, som blev anvendt.

Siden rapporten fra november 2018 har den lovgivningsmæssige udvikling i relation til de retlige rammer for integritet givet anledning til lignende bekymring. Gentagne ændringer af integritetslovgivningen har i væsentlig grad øget manglen på klarhed og retssikkerhed (jf. andet benchmark).

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

Den rumænske regering godkendte den 3. april 2019 et memorandum om "foranstaltninger til sikring af fuldbyrdelse af domme mod en offentlig debitor i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis vedrørende manglende fuldbyrdelse eller fuldbyrdelse med forsinkelse af domme afsagt mod en offentlig debitor". Dette sker som en opfølgning på sagskomplekset "Săcăleanu mod Rumænien" fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol⁴².

De forslag, der er indeholdt i memorandummet, herunder de nødvendige lovgivningsmæssige foranstaltninger, er nu genstand for en gennemgang fra de rumænske myndigheders side med henblik på at forberede deres gennemførelse. Justitsministeriet og det øverste retsråd er i de sidste faser af udviklingen af IT-applikationen "ECRIS", som vil blive brugt til at identificere antallet af endelige afgørelser, hvor offentlige institutioner er debitorer eller kreditorer⁴³.

Strukturel reform af retssystemet

Den strategiske forvaltning af retsvæsenet har ikke virket efter hensigten i det meste af referenceperioden⁴⁴. Møderne blev genoptaget i september 2019, understøttet af nye koordineringsmekanismer og bestræbelser på at opbygge en dialog med dommere, faglige sammenslutninger og civilsamfundet⁴⁵. I betragtning af de aktuelle udfordringer er det vigtigt, at den strategiske forvaltning af retsvæsenet udvikler sig til et forum, der kan behandle vigtige strategiske spørgsmål vedrørende retssystemet. Den kunne således fungere som et middel til at genskabe tilliden

⁴² Handlingsplanen for strukturelle foranstaltninger vedrørende Săcăleanu findes på: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dda63>.

⁴³ Se den tekniske rapport — henstilling 5.

⁴⁴ Den strategiske forvaltning af retsvæsenet omfatter justitsministeren, det øverste retsråd, højesteret og den øverste statsadvokat. Den blev oprettet i 2016 som et forum til fremme af drøftelser og beslutningstagning med konsensus om strategiske retningslinjer og ressourcer vedrørende retssystemet. Den fører også tilsyn med gennemførelsen af strategien for udvikling af retsvæsenet.

⁴⁵ Det strategiske forvaltningsråd holdt et møde den 17. september. Den nuværende justitsminister planlægger at holde møder hver sjette uge. Samtidig har der været afholdt møder i arbejdsgrupper samt høringer om den særlige afdeling for efterforskning af lovovertrædelser begået af dommere og om straffelovbogen.

mellem de centrale retslige og statslige institutioner. Det forhold, at grundlæggende ændringer i retssystemets funktion og organisation er blevet gennemført ved hjælp af nøddekreter frem for afgørelser med konsensus i den strategiske forvaltning af retsvæsenet, kan kun reducere disse ændrings effektivitet og holdbarhed⁴⁶.

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

Selv om det øverste retsråd meddeler, at det fortsætter med at gennemføre prioriteterne for sit mandat⁴⁷, har perioden siden rapporten fra november 2018 været præget af splittelse og uenighed i det øverste retsråd. Desuden er det ofte blevet kørt ud på et sidespor, når regeringen eller parlamentet traf væsentlige beslutninger om organiseringen af retsvæsenet og dets funktion. Visse holdninger i det øverste retsråd til spørgsmål, der er afgørende for, hvordan det rumænske retssystem fungerer, eksempelvis til den særlige afdeling for efterforskning mod dommere eller centrale udnævnelser eller til at forsvare retsvæsenets uafhængighed, giver anledning til betænkeligheder med hensyn til dets institutionelle uafhængighed og beføjelser. Dette er blevet yderligere forværret af ændringer af retsplejelovene, som har gjort det muligt for blot nogle få medlemmer af det øverste retsråd (se ovenfor) at træffe afgørelse om centrale spørgsmål. Dette fremgår også af, at der udstedes erklæringer på vegne af det øverste retsråd, men kun med tilslutning fra en del af dets medlemmer. Mønstrer illustreres også af manglen på støtte fra faglige sammenslutninger og manglende samråd med dommere i domstole og anklagemyndigheder. Det øverste retsråd var delt med hensyn til, hvordan man skulle reagere på Europa-Kommissionens, Venedigkommissionens og Grecos henstillinger, og mere generelt med hensyn til, hvornår der skulle gøres en indsats for at sikre retsvæsenets uafhængighed, eftersom den nuværende præsident for det øverste retsråd og en del af rådets medlemmer fortsat forsvarede retsplejelovene i deres nuværende form. Det øverste retsråd har reageret på visse klager, som det har fået kendskab til vedrørende forsvaret af dommernes uafhængighed, omdømme og upartiskhed, men det synes at dreje sig om en forholdsvis beskeden andel i forhold til problemets omfang. Når det øverste retsråd har henvist til et forsvar af retsvæsenets uafhængighed, har det undertiden nævnt problemer med eventuel politisk partiskhed.⁴⁸

Fremskridtet er fortsat med hensyn til første benchmark i forbindelse med henstilling 5 (fuldbyrdelse af retsafgørelser) og henstilling 3 (kun for så vidt angår den civile retsplejelovbog). Henstilling 1, 3 og 4 er ikke blevet gennemført. Der er ikke sket fremskridt hen imod betydningsfulde resultater i forbindelse med henstilling 2, 6 eller 7. Med hensyn til de supplerende henstillinger fra november 2018 er situationen blevet yderligere forværret, og en nyere positiv tilgang har ikke båret frugt i form af konkrete foranstaltninger til afhjælpning af situationen. Betænkelighederne vedrørende risiciene for retssystemets effektivitet og uafhængighed er blevet bekræftet. Kommissionen mener derfor, at den første benchmark ikke kan betragtes som opfyldt, og at de rumænske myndigheder skal tage skridt til at efterleve alle henstillinger fra januar 2017 og november 2018.

⁴⁶ F.eks. de nøddekreter om retsplejelovene, der blev vedtaget mellem september 2018 og marts 2019.

⁴⁷ For perioden 2017-2022

⁴⁸ F.eks. erklæringer, der fordømmer Europa-Parlamentets formands kritik af de forebyggende foranstaltninger, som den særlige afdeling for efterforskning mod dommere havde truffet, og som forhindrede EPPO-kandidaten i at deltage i høringen i Europa-Parlamentet; og erklæringer, som fordømmer Rumæniens præsidents forkastelse af det forslag til justitsminister, der blev fremsat af premierministeren i august 2019.

3.2. Andet benchmark: Integritetsrammen og det nationale integritetsagentur

Forudsigelighed og retssikkerhed med hensyn til de retlige rammer for integritet

I tidligere rapporter om mekanismen for samarbejde og kontrol blev der peget på de fortsatte udfordringer for de retlige rammer for integritet og behovet for stabilitet og klarhed. I de sidste to og et halvt år er der blevet vedtaget fem lovgivningsforslag om ændring af integritetslovgivningen. Ud over at svække visse bestemmelser foruden det nationale integritetsagenturs mulighed for fortsat at udføre sit arbejde har denne række af ændringer bidraget yderligere til at bevare et fragmenteret juridisk landskab.

To forslag, der er trådt i kraft i 2019, vækker særlig bekymring. Ved det første fastsættes der en forældelsesfrist på tre år for de handlinger, der afgør, om der foreligger en interessekonflikt eller uforenelighed. Dette har for det første en konkret indvirkning på igangværende sager, og det nationale integritetsagentur forventer at måtte afslutte ca. 200 undersøgelser inden årets udgang. For det andet skaber det en uoverensstemmelse i forhold til andre bestemmelser i integritetsrammen med det resultat, at det nu er uklart, om der stadig kan pålægges en sanktion efter en endelig retsafgørelse, hvis denne (og ikke integritetsagenturets rapport) kommer efter udløbet af treårsperioden. Det andet forslag ændrer sanktionsordningen vedrørende interessekonflikter for lokalt valgte tjenestemænd og indfører en ny administrativ sanktionsordning. Den er mindre krævende end den nuværende, og det nationale integritetsagentur mener, at det ikke giver mulighed for afskrækkende sanktioner. Tilstrækkeligt afskrækkende sanktioner for uforenelighed og interessekonflikter er et vigtigt element i forebyggelsen af korruption. Disse to forslag øger den retlige usikkerhed for så vidt angår den gældende integritetsordning, og der skabes en risiko for tilbageskridt i forbindelse med andet benchmark, hvis der ikke længere kan pålægges "afskrækkende sanktioner" (trods en endelig retsafgørelse).

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 korruption. 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

I rapporten fra november 2018 blev denne anbefaling anset for opfyldt. PREVENT-systemet er fortsat fuldt funktionsdygtigt, og det nationale integritetsagentur melder om positive resultater. Overordnet set har det nationale integritetsagentur leveret konsekvente resultater i sine undersøgelser af uforenelighed og administrative interessekonflikter⁴⁹.

Opfølgning på retsafgørelser vedrørende parlamentsmedlemmer

Rapporten fra november 2018 pegede på forsinkelser og tilsyneladende manglende sammenhæng i sanktionspraksis over for parlamentsmedlemmer, der ved en endelig retsafgørelse truffet på grundlag af en rapport fra det nationale integritetsagentur blev anset for at have uforenelige funktioner eller befinde sig i en situation med interessekonflikt. Den fremhævede en mulig divergerende fortolkning af reglerne (navnlig når den pågældende integritetshændelse fandt sted under et tidligere mandat eller en tidligere stilling). Ifølge rapporten er der behov for klarhed vedrørende reglerne om uforenelighed og interessekonflikter i overensstemmelse med andet benchmark under mekanismen for samarbejde og kontrol, som omhandler "bindende beslutninger, på basis af hvilke der kan træffes afskrækkende sanktioner". Siden rapporten fra november 2018 er der ikke sket nogen udvikling i denne henseende. I juli 2019 foreslog justitsministeren, at der blev afholdt et møde med alle de berørte myndigheder for at

⁴⁹ Se også den tekniske rapport — andet benchmark

behandle dette spørgsmål. Dette kunne være et konstruktivt første skridt. Målet bør være en varig løsning, der skaber den nødvendige klarhed.

Anbefaling 8 er fortsat opfyldt. For at der kan ske fremskridt vedrørende henstilling 9, skal den på nuværende tidspunkt manglende klarhed om reglerne afhjælpes. Den lovgivningsmæssige udvikling inden for integritetslovgivningen skal præciseres for at undgå risikoen for, at afskrækkende sanktioner ikke længere kan anvendes efter en endelig retsafgørelse, hvilket vil udgøre et tilbageskridt med hensyn til andet benchmark. Andet benchmark er derfor endnu ikke opfyldt.

3.3 Tredje benchmark: Bekæmpelse af korruption på højt niveau

Et bæredygtigt nationalt direktorat for korruptionsbekæmpelse samt varige resultater i forbindelse med bekæmpelse af korruption

Siden rapporten fra november 2018 og trods meget vanskelige omstændigheder er de retsinstitutioner, der er involveret i bekæmpelsen af korruption på højt niveau, fortsat med at undersøge påstande og sanktionere i forbindelse med sager om korruption på højt niveau.

I rapporten fra november 2018 blev der konstateret et pres på de centrale institutioner for bekæmpelse af korruption, navnlig det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse og højesteret, og der blev givet udtryk for stigende bekymring over deres muligheder for fortsat at udføre deres opgaver, hvilket ville få konsekvenser for irreversibiliteten i kampen mod korruption. Selv om resultaterne fortsat er overbevisende, er der tegn på, at det stadige pres på disse institutioner har haft en skadelig virkning.

De ændrede retsplejelove omfattede pludselige ændringer i anciennitetskravene, som har indflydelse på handleevnen i det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse. Den effektive behandling af sager om korruption på højt niveau er også blevet påvirket negativt af overførslen af ansvaret for mange sager til den særlige afdeling, som ikke kun er kompetent til at efterforske lovovertrædelser begået af dommere, men også relaterede lovovertrædelser begået af andre personer. Den risiko, der i november 2018 blev konstateret for, at den særlige afdeling kunne anvendes som et middel til at ændre forløbet af korruptionssager på højt niveau og til at lægge pres på dommerne, er blevet til virkelighed (jf. første benchmark). Med en afbrydelse af udnævnelsesproceduren er det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse fortsat uden en chefanklager. Mens den nuværende midlertidige ledelse med succes har videreført sit arbejde, er midlertidige udnævnelser ensbetydende med en vis usikkerhed og sårbarhed.

Den kraftige stigning i presset på højesteret (se første benchmark) har også haft indflydelse på retsvæsenets effektivitet i korruptionssager på højt niveau. Navnlig blev højesteret henvist til forfatningsdomstolen i forbindelse med to forfatningsrelaterede konflikter, som regeringen havde indledt om rettens fortolkning af procedurereglerne for nedsættelse af paneler med fem dommere i appelsager og tre dommere ved korruptionssager i første instans. Selv om forfatningsdomstolens afgørelse ikke finder anvendelse på afsluttede retssager, har opfølgningen på afgørelsen om paneler med fem dommere givet anledning til stor usikkerhed. I begyndelsen af 2019 blev det overvejet at vedtage et nøddekret, som, hvis det var blevet vedtaget, kunne have gjort det muligt at genåbne alle sager om korruption på højt niveau, som siden 2014 var blevet afsluttet ved en endelig højesteretsdom afsagt af et panel med fem dommere. Selv om den nationale og internationale kritik af forslaget bidrog til at forhindre vedtagelsen af et sådant nøddekret, er det vigtigt, at de rumænske myndigheder giver afkald på at forfølge målene for en sådan foranstaltning og gør det klart, at der efter forfatningsdomstolens afgørelse ikke er behov for lovgivning, der påvirker tidligere sager, og gentager, at de er fast besluttet på effektivt at bekæmpe korruption.

Forfatningsdomstolens afgørelse har direkte indvirkning på igangværende sager om korruption på højt niveau, idet den medfører forsinkelser og genstart af retssager og har gjort det muligt på visse betingelser at genoptage flere afsluttede sager. Der er endnu ikke overblik over de fulde konsekvenser. Denne klare afsmittende virkning på retsplejen gav også anledning til en mere generel tvivl om, hvorvidt de fremskridt, Rumænien hidtil har gjort i bekæmpelsen af korruption, er holdbare — så meget desto mere som den forekommer samtidig med ændringerne af straffelovbogen og strafferetsplejelovbogen, der ikke tog hensyn til henstillingen fra november 2018 om behovet for

forenelighed med EU-retten og internationale instrumenter til bekæmpelse af korruption (se også første benchmark).

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 Greco. 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 mod et parlamentsmedlem, når han eller hun også er eller har været minister. Manglende forklaring på Parlamentets afgørelser — samt antallet af tilfælde, hvor Parlamentet ikke gav mulighed for at fortsætte undersøgelsen — førte til bekymring for, om disse afgørelser var objektive.

Den 5. juni 2019 ændrede deputeretkammeret sin forretningsorden for så vidt angår retsforfølgning af medlemmer eller tidligere medlemmer af regeringen, som er medlem af deputeretkammeret. Navnlig blev der specifikt henvist til kriterierne i Venedigkommissionens rapport om formålet med og ophævelse af den parlamentariske immunitet⁵⁰. Denne ændring må hilses velkommen, og Kommissionen ser frem til en effektiv gennemførelse heraf, også i lyset af henstillingen om at inddrage retsmyndighederne og civilsamfundet i debatten.

Senatet opfordres til at vedtage lignende regler. I begyndelsen af juni blev en anmodning fra anklagemyndigheden om ophævelse af senatets formands immunitet afvist. I september afviste senatet en anmodning om indledning af retsforfølgning af en senator og tidligere sundhedsminister.

Kommissionen gentager sin konklusion fra november 2018 om, at Rumænien har taget grundlaget for den positive vurdering i januar 2017 for så vidt angår tredje benchmark op til fornyet overvejelse. På trods af at både det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse og højesteret har fortsat med at efterforske og sanktionere korruption på højt niveau og udvist professionalisme under meget vanskelige omstændigheder, rejser angrebene på deres aktiviteter, de gentagne ændringer af den gældende retlige ramme og den eventuelle udfordring for højesteret spørgsmål om, hvorvidt Rumæniens resultater i bekæmpelsen af korruption på højt plan er holdbare. Derfor kan henstilling 10, på trods af en vis positiv udvikling i den seneste tid, ikke længere anses for at være tilstrækkelig til at opfylde benchmarket.

⁵⁰ CDL-AD (2014) 011

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

Gennemførelsen af den nationale korruptionsbekæmpelsesstrategi er fortsat på det tekniske plan. Foranstaltninger til forebyggelse af korruption såsom de interne revisioner, der foretages af hver enkelt af de deltagende offentlige institutioner, og de peerevalueringer, der var planlagt i 2018, blev iværksat, både i de centrale institutioner og på lokalt plan (amtsråd og rådhus). De interinstitutionelle samarbejdsplatforme mødtes i april 2019. Myndighederne rapporterer også om fortsatte foranstaltninger til forebyggelse af korruption og aktiviteter i centrale ministerier og offentlige institutioner i sårbare områder, herunder på uddannelsesområdet, i indenrigsministeriet og inden for finansiering. Forebyggelse af korruption har imidlertid ikke været anset for en vigtig politisk prioritet.

Et af strategiens mål er at forbedre resultaterne hvad angår bekæmpelse af korruption ved at pålægge strafferetlige eller administrative sanktioner. Siden rapporten fra november 2018 har den offentlige anklagemyndighed opretholdt en effektiv retsforfølgelse af korruptionsforbrydelser, der ikke falder ind under det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelses ansvarsområde⁵¹. Presset på de ovennævnte centrale institutioner⁵² og de lovgivningsmæssige ændringer, der er trådt i kraft eller vedtaget af parlamentet, har dog uundgåeligt haft en negativ indvirkning på bekæmpelsen af korruption, ikke mindst ved at sende modstridende signaler for så vidt angår den politiske støtte til fortsatte tiltag til forebyggelse og sanktionering af korruption. Dette omfatter ændringerne af straffelovbogen og strafferetsplejelovbogen samt integritetsrammen med risiko for indvirkning på alle niveauer af den offentlige forvaltning.

Det nationale agentur for forvaltning af beslaglagte aktiver

Det nationale agentur for forvaltning af beslaglagte aktiver er nu fuldt funktionsdygtigt og har fortsat udviklingen af sit arbejdsfelt, som tydeligt beskrives i dets årsrapporter. Dette er et positivt eksempel på, at god praksis i andre medlemsstater (Belgien, Frankrig, Italien og Nederlandene) og tredjelande har bidraget til en vellykket udformning.

På grundlag af en analyse af fjerde benchmark kan Kommissionen gentage sin konklusion fra november 2018 om, at der kræves en yderligere indsats for at opfylde dette benchmark. Forebyggelsen af korruption bremses af den politiske udvikling, der undergraver fremskridtenes troværdighed (henstilling 11). For så vidt angår henstilling 12, bekræfter Kommissionen opfyldelsen heraf.

4. KONKLUSION

Siden sidste rapport har Kommissionen været nødsaget til hyppigt at vende tilbage til udviklingen i Rumænien med hensyn til reformen af retsvæsenet og bekæmpelsen af korruption. Ved hver af disse lejligheder har Kommissionen bekræftet, at der var sket tilbageskridt i forhold til de foregående års udvikling, jf. rapporten fra november 2018.

⁵¹ De opnåede resultater i forbindelse hermed fremgår af den tekniske rapport.

⁵² Se første og tredje benchmark.

Udviklingen i de første måneder af 2019 gav anledning til stor bekymring. Som følge heraf måtte Kommissionen i maj 2019 underrette de rumænske myndigheder om, at hvis de nødvendige forbedringer ikke blev foretaget inden for kort tid eller der blev taget yderligere negative initiativer, ville Kommissionen tage skridt i henhold til retsstatsrammen, som indebærer en dialog om håndtering af problemer i forhold til retsstatsprincippet (og som derfor kan være mere vidtgående end parametrene under mekanismen for samarbejde og kontrol).

Kommissionen glædede sig over, at den rumænske regering i juni gav udtryk for et ønske om at justere tilgangen, og der er gjort en indsats i forbindelse med nye høringsmekanismer og en dialog med retsvæsenet. Kommissionen ser frem til, at de kompetente rumænske myndigheder omsætter denne forpligtelse til konkrete lovgivningsmæssige tiltag og andre foranstaltninger. Det vil kræve konkrete skridt af lovgivningsmæssig og administrativ art at skabe resultater, som opfylder de henstillinger, der er sammenfattet i denne rapport. Det er nødvendigt, at Rumæniens vigtigste institutioner i fællesskab udviser et stærkt engagement i retsvæsenets uafhængighed og bekæmpelsen af korruption som uundværlige grundpiller og viser vilje til at sikre de nationale beskyttelses- og kontrolmekanismers handleevne.

Kommissionen vil fortsat følge udviklingen nøje gennem mekanismen for samarbejde og kontrol. Den beklager, at Rumænien ikke har fulgt op på de henstillinger, der blev fremsat i november 2018, og som fuldt ud er i overensstemmelse med de øvrige EU-institutioners holdninger. Disse henstillinger skal efterleves, hvis reformprocessen skal føres tilbage på sporet, og vejen skal banes for en afslutning af mekanismen for samarbejde og kontrol, jf. rapporten fra januar 2017. Kommissionen er overbevist om, at Rumænien kan sætte nyt skub i opfyldelsen af målene for mekanismen for samarbejde og kontrol og er parat til at hjælpe de rumænske myndigheder i denne forbindelse.