



Strasbourg, den 13.11.2018  
COM(2018) 851 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**om Rumæniens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol**

{SWD(2018) 551 final}

**DA**

**DA**

## 1. INDLEDNING

Kommissionen foretog i januar 2017 en omfattende vurdering af Rumæniens fremskridt i løbet af de ti år, siden mekanismen for samarbejde og kontrol blev oprettet i 2007<sup>1</sup>. På baggrund af dette langsigtede perspektiv og de betydelige fremskridt, der blev gjort i løbet af de ti år frem til januar 2017, fremsatte Kommissionen 12 centrale henstillinger, som, hvis de var blevet fulgt, ville have ført til mekanismens afslutning i overensstemmelse med Kommissionsformand Jean-Claude Junckers mål, om at afslutte mekanismen i denne Kommissions mandatperiode. Henstillingerne fra januar 2017 blev derfor anset for at være tilstrækkelig fyldstgørende til, at mekanismen kunne afvikles, medmindre den positive udvikling helt tydeligt skulle vise sig at vende. Det blev også understreget, at afviklingstempoet ville afhænge af, hvor hurtigt Rumænien kan efterleve henstillingerne og opnå varige resultater. Der blev i henstillingerne især lagt vægt på de rumænske myndigheders ansvar og ansvarlighed og på at træffe interne kontrolforanstaltninger til at sikre varige resultater og påvise, at de igangværende projekter vil fortsætte selv efter mekanismens afvikling. Som Rådet har slået fast, vil mekanismen blive bragt til ophør, når alle fire benchmarks for Rumænien er opfyldt på tilfredsstillende vis<sup>2</sup>.

I rapporten fra november 2017<sup>3</sup> konstaterede Kommissionen, at der er sket fremskridt med hensyn til en række af henstillingerne i rapporten fra januar 2017, "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 spørgsmålstejn ved domstolenes uafhængighed har også været en fortsat kilde til bekymring." Rådet har i sine konklusioner udtrykt sin enighed i dette og opfordret Rumænien "til at fokusere sine bestræbelser på yderligere at konsolidere disse fremskridt, til at undgå tilbageskridt og til fuldt ud at imødekomme de betænkeligheder og alle de henstillinger, som Kommissionen har fremsat i sin rapport"<sup>4</sup>.

I denne rapport gøres der status over situationen siden november 2017. Grundet en række tiltag, som Rumænien har indført siden rapporten fra januar 2017, har Kommissionen været nødsaget til at genoverveje grundlaget for sin overordnede vurdering med yderligere hensyntagen til Venedigkommissionens to nylige udtalelser om Rumæniens lovgivningsmæssige ændringer. Ud over at vurdere fremskridtene med hensyn til henstillingerne beskriver rapporten derfor også, hvor udviklingen tydeligvis har vendt sig i forbindelse med de spørgsmål, som Kommissionen vurderede positivt i januar 2017. Dette drejer sig om fremskridtene med hensyn til første benchmark (retsvæsenets uafhængighed og reform af retsvæsenet) og tredje benchmark (bekæmpelse af korruption på højt plan). Som følge heraf er de 12 henstillinger i rapporten fra januar 2017 ikke længere tilstrækkelige til at

---

<sup>1</sup> COM(2017) 44 – [https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-44\\_da](https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-44_da). Som opfølgning på Rådets konklusioner af 17. oktober 2006 (13339/06) blev mekanismen oprettet ved Kommissionens beslutning af 13. december 2006 (K(2006) 6569).

<sup>2</sup> Rådets konklusioner om mekanismen for samarbejde og kontrol af 12. december 2017 – [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587\\_en.pdf](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.

<sup>3</sup> COM(2017) 751 – [https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-751\\_da](https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-751_da).

<sup>4</sup> Rådets konklusioner om mekanismen for samarbejde og kontrol af 12. december 2017 – <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/da/pdf>

afvikle mekanismen for samarbejde og kontrol, og derfor indeholder denne rapport yderligere henstillinger.

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 civilsamfundet og andre interesserede parter, herunder andre medlemsstater.

## **2. DEN GENERELLE SITUATION**

Det blev i rapporten fra januar 2017 bemærket, at visse samfundsmæssige, retlige og politiske faktorer, som ikke er omfattet af mekanismen eller dens tilknyttede henstillinger, alligevel har "en direkte indvirkning på evnen til at gennemføre reformer, og de har gjort det mere vanskeligt for Rumænien at påvise, at reformerne har slået permanent rod". Bemærkningerne omfattede den lovgivningsmæssige praksis, der stadig mangler principper om bedre regulering, konfrontationer mellem statslige aktører og et vanskeligt medielandskab.

Selv om disse overordnede faktorer ikke er omfattet af mekanismens direkte anvendelsesområde, påvirker de tydeligvis fremskridtene med hensyn til reformen af retssystemet og bekæmpelsen af korruption. Der er ikke konstateret forbedringer med hensyn til disse faktorer siden rapporten fra januar 2017. Der er sket hastige, større lovændringer ved hjælp af hasteprocedurer med en minimal grad af samråd og høring. Dommere og anklagere udsættes stadig for personangreb i medierne, og de retlige klagemuligheder i denne forbindelse kommer til kort. Statens forskellige grene har været i konflikt og involveret i en række sager ved forfatningsdomstolen. Civilsamfundet, som ifølge rapporten spiller en vigtig rolle for reformen, er blevet udsat for et øget pres. Situationen har været årsag til en række offentlige demonstrationer, hvor myndighedernes reaktion har skabt yderligere kontrovers. Samtidig spiller frie og pluralistiske medier en vigtig rolle i at stille magthaverne til ansvar for deres handlinger, f.eks. ved at kaste lys over mulige tilfælde af korruption. Det bør stå klart, at der med den generelle databeskyttelsesforordnings ikrafttrædelse følger en forpligtelse for medlemsstaterne om at beskytte ytrings- og informationsfriheden i forbindelse med medierne.

En af disse overordnede faktorer er de offentligt diskuterede påstande om, at samarbejdsaftalerne mellem de retlige institutioner, navnlig anklagemyndigheden, og de rumænske efterretningstjenester har ført til systematisk misbrug, især i sager om korruption. Der er blevet henvist til disse fortrolige aftaler som årsagen til de pludselige lovændringer og den skarpe kritik af dommere og anklagere. Efterretningstjenesternes drift henhører ikke under EU's kompetence og ligger uden for mekanismens benchmarks. Det er op til domstolene at fastsætte, hvorvidt enkelte påstande om misbrug er behørigt begrundede, og der skal en åben og upartisk undersøgelse til at fastsætte, hvorvidt der er tale om systemiske fejl, såsom ulovlig indsamling af bevismateriale eller ulovlig påvirkning af dommere og anklagere, og hvorvidt de eksisterende retlige beskyttelsesforanstaltninger skal styrkes. Det er klart vigtigt at fastsætte rammer, hvor der føres tilsyn med efterretningstjenesterne, hvor forbrydelser kan efterforskes og straffes effektivt, samtidig med at de grundlæggende rettigheder overholdes, og hvor offentligheden kan have tiltro til, at retsvæsenets uafhængighed er blevet sikret. Ekspertise fra andre medlemsstater kan have stor værdi i opbygningen af et mere robust system til anklagemyndighedens overvågningsforanstaltninger og til samarbejdet mellem efterretningstjenesterne og anklagemyndigheden, som har afgørende betydning for retsforfølgelsen i sager om alvorlig kriminalitet såsom terror og cyberkriminalitet.

### 3. VURDERING AF FREMSKRIDT MED OPFYLDELSEN AF HENSTILLINGERNE I RAPPORTEN FRA JANUAR 2017

#### 3.1. Første benchmark: Retsvæsenets uafhængighed og reform af retsvæsenet

Før der redegøres for de enkelte henstillinger, kaste der i dette afsnit et blik på udviklingen på to områder, som Kommissionen har måttet genvurdere som grundlaget for vurderingen i januar 2017.

##### *Retsplejelovene og retlig garanti for retsvæsenets uafhængighed*

De tre retsplejelove fra 2004 regulerer dommeres og anklageres status samt domstolenes, anklagemyndighedernes og det øverste retsråds organisering og funktion. Disse retsplejelove udgjorde et vigtigt grundlag for den positive vurdering i januar 2017 af Rumæniens fremskridt inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol. Allerede i rapporten fra november 2017 blev det understreget, at regeringen og parlamentet bør sikre en åben, gennemsigtig og konstruktiv lovgivningsproces, hvor man respekterer og tager behørigt hensyn til retsvæsenets uafhængighed og holdninger<sup>5</sup>. Vigtigheden af at benytte Venedigkommissionens udtalelse blev ligeledes påpeget i rapporten som den bedste metode til at sikre reformens bæredygtighed og nå mekanismens benchmarks.

De ændrede retsplejelove er nu trådt i kraft<sup>6</sup>. De indeholder en række foranstaltninger, der svækker de retlige garantier for retsvæsenets uafhængighed, hvilket sandsynligvis vil undergrave dommeres og anklageres reelle uafhængighed og dermed offentlighedens tillid til retsvæsenet. Både retsvæsenet og civilsamfundet har reageret negativt på dette. De mest centrale problematiske bestemmelser omfatter især: oprettelsen af en særlig anklageafdeling til efterforskning af lovovertrædelser begået af dommere, nye bestemmelser om dommeres materielle ansvar for deres afgørelser, en ny førtidspensionsordning<sup>7</sup>, begrænsning af dommeres ytringsfrihed<sup>8</sup> og udvidelse af grundlaget for afsættelse af medlemmer af det øverste retsråd<sup>9,10</sup>.

Ingen af disse ændringer er i overensstemmelse med henstillingerne som led i mekanismen. Den ene henstilling, som specifikt omhandlede ændring af retsplejelovene, vedrørte udnævnelsesproceduren for ledende anklagere<sup>11</sup>. Denne henstilling er ikke blevet gennemført, og lovændringernes samlede virkninger har svækket de kontrolmekanismer, der udgør

---

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> Lov nr. 207/2018 om ændring og supplerung af lov nr. 304/2004 om organisering af retsvæsenet trådte i kraft den 20. juli. Lov nr. 234/2018 om ændring og supplerung af lov nr. 317/2004 om det øverste retsråd trådte i kraft den 11. oktober. Lov nr. 242/2018 om ændring og supplerung af lov nr. 303/2004 om vedtægterne for dommere og anklagere trådte i kraft den 15. oktober.

<sup>7</sup> Nøddekret nr. 92/2018 af 15. oktober 2018 udsætter ikrafttrædelsen af førtidspensionsordningen i ét år, men dekretet afskaffer ikke ordningen, hvilket Venedigkommissionen ellers fremsætter en henstilling om i sin udtalelse.

<sup>8</sup> Denne bestemmelse bør også læses sammen med begrænsningerne af friheden til at modtage og afsende oplysninger om straffesager i ændringerne af strafferetsplejelovbogen.

<sup>9</sup> Ved nøddekret nr. 92/2018 foretages der yderligere ændringer i afsættelsesproceduren.

<sup>10</sup> Disse bestemmelser står nærmere beskrevet i den medfølgende tekniske rapport.

<sup>11</sup> Jf. henstilling 1 nedenfor.

grundlaget for anklagernes funktionelle uafhængighed, og yderligere styrket justitsministerens rolle<sup>12</sup>. Ændringerne giver også anledning til tvivl om anklagemyndighedens evne til at fortsætte bekæmpelsen af korruption på højt plan med samme grad af uafhængighed.

En række eksterne observatører har ligeledes understreget risikoen for, at disse elementer – både hver for sig og kumulativt – kan skabe pres på dommere og anklagere og i sidste ende undergrave retsvæsenets uafhængighed, effektivitet og kvalitet, navnlig Europarådets Venedigkommission<sup>13</sup>, Sammenslutningen af Stater mod Korruption (GRECO)<sup>14</sup>, andre medlemsstater og internationale partnere<sup>15</sup>.

Disse vurderinger understreger ligeledes, at det er vigtigt at kontrollere, at ændringerne er i overensstemmelse med forfatningen, men også at det ikke er det eneste relevante spørgsmål: Der er stadig behov for at drøfte de politiske valg, der ligger til grund for større ændringer.

Venedigkommissionen afgav i juli en foreløbig udtalelse, men lovgivningen blev alligevel indført uden ændringer. Derudover vedtog regeringen en række nøddekreter, som forværrede visse af de konstaterede problemer, f.eks. ved at konsolidere justitsministerens autoritet over anklagerne, især via indledning af disciplinærsager<sup>16</sup>. Regeringens beslutning om på denne måde at ændre bestemmelserne vedrørende oprettelsen af den særlige afdeling for efterforskning af dommere og om at indføre nye procedurer for, hvordan afdelingen skal oprettes af det øverste retsråd, har givet anledning til yderligere spørgsmål om afdelingens uafhængighed<sup>17</sup>. Beslutningen har også givet anledning til spørgsmål vedrørende regeringens villighed til kun at reagere på Venedigkommissionens henstillinger på selektiv basis. I denne henseende gik man glip af en mulighed.

#### *Afskedigelse af chefanklageren for det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse og politisk pres på de retlige institutioner*

Samtidig med lovændringerne har specifikke beslutninger understreget konsekvenserne af magtkoncentrationen hos justitsministeren, først med afskedigelsen af chefanklageren for det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse efter justitsministerens anmodning. I første omgang afslog den rumænske præsident den foreslåede afskedigelse i overensstemmelse med den negative udtalelse fra det øverste retsråd. Forfatningsdomstolen traf dog en afgørelse i maj om afskedigelsesproceduren, hvorved tendensen med øget magt til ministeren blev forstærket<sup>18</sup>: Ifølge dommen var præsidenten forpligtet til at underskrive dekretet om gennemførelse af afskedigelsen i juli måned. Magtkoncentrationen hos justitsministeren blev yderligere understreget, da ministeren besluttede at foreslå udnævnelsen af en ny chefanklager for det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse på trods af det øverste retsråds

---

<sup>12</sup> Venedigkommissionen har især med hensyn til Rumænien understreget behovet for at øge anklagemyndighedernes uafhængighed (udtalelse nr. 924/2018).

<sup>13</sup> Venedigkommissionens udtalelse nr. 924/2018 af 20. oktober 2018.

<sup>14</sup> Greco-AdHocRep(2018)2 af 23. marts 2018.

<sup>15</sup> Fælles erklæring på vegne af Belgien, Canada, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Luxembourg, Nederlandene, Norge, Sverige, Schweiz og USA af 29. juni 2018. Foreligger på webstedet for Sveriges ambassade i Rumænien: <https://www.swedenabroad.se/en/embassies/romania-bucharest/current/news/joint-statement2/>.

<sup>16</sup> Nøddekret nr. 92/2018.

<sup>17</sup> Nøddekret nr. 90/2018.

<sup>18</sup> Forfatningsdomstolens afgørelse nr. 358 af 30. maj 2018. Venedigkommissionen påpegede ligeledes manglende konsekvens i forfatningsdomstolens retspraksis, hvor tidligere afgørelser ikke bragte forfatningsmæssige spørgsmål på bane vedrørende præsidentens rolle i udnævnelsen af ledende anklagere, og hvor det endda blev påpeget, at præsidentens rolle i denne procedure ikke blot kunne udgøre en formalitet.

negative udtalelse, hvori det blev påpeget, at kandidaten ikke levede op til en række vigtige krav. Denne udvikling indebærer også konsekvenser for irreversibiliteten i kampen mod korruption<sup>19</sup>.

Derudover ses proceduren vedrørende chefanklageren for det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse afspejlet i andre tiltag mod vigtige retlige institutioner. Efter samme mønster som ved afskedigelsen af chefanklageren for det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse indledte justitsministeren den 24. oktober processen for afskedigelse af den øverste statsadvokat. Tidligere i oktober måned havde det rumænske deputeretkammer allerede henvist den øverste statsadvokat til forfatningsdomstolen i forbindelse med samarbejdsordningen med efterretningstjenesterne. Regeringen besluttede ligeledes at henvise højesteretten til forfatningsdomstolen<sup>20</sup>. Konvergensen af tiltagene mod disse vigtige retlige institutioner indebærer klare konsekvenser for retsvæsenets uafhængighed.

Der er også bekymringer om retsinspektoratets arbejde. Rapporterne om mekanismen for samarbejde og kontrol frem til januar 2017 indeholdt positive bemærkninger om fremskridt på området for retsinspektoratets uafhængighed og professionalisme. Frem til november 2017 opstod der dog en række spørgsmål, og forholdet til det øverste retsråd blev mere vanskeligt<sup>21</sup>. I rapporten fra november 2017 nævnes retsinspektoratet specifikt i forbindelse med behovet for yderligere at styrke samarbejdet mellem de retlige institutioner.

Retsinspektoratet er nu begyndt at blive udsat for betydelig kritik. En række disciplinærundersøgelser er blevet indledt mod lederne af de vigtigste retlige institutioner<sup>22</sup>. Mange af de berørte dommere anses også for at være kritiske over for de igangværende lovgivningsprocedurer. Det bør bemærkes, at den rådgivende dommerkomité og Venedigkommissionen begge har understreget, hvor vigtigt det er, at dommere frit bør kunne udtale sig i relevante offentlige debatter<sup>23,24</sup>. Retsinspektoratet har også foretaget en række kontroller hos den øverste statsadvokat og det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse. I mindst to sager var oplysninger nået frem til pressen, før kontrollen var blevet fuldført, hvilket skabte stor kontrovers<sup>25</sup>.

---

<sup>19</sup> Jf. også tredje benchmark nedenfor.

<sup>20</sup> Forfatningsdomstolen afsagde sin dom den 7. november 2018.

<sup>21</sup> Som eksempel herpå kan nævnes den positive reaktion fra retsinspektoratets forvaltning på justitsministerens forslag om at indlemme retsinspektoratet i justitsministeriets kompetenceområde i august 2017. Retsinspektoratet anfægtede det øverste retsråds afgørelse nr. 13044 af 2. august 2018 om at afvise retsinspektoratets rapport om, at den øverste statsadvokat havde overtrådt adfærdskodeksen.

<sup>22</sup> Der er blevet indledt disciplinærsager mod den øverste statsadvokat, præsidenten for den rumænske højesteret, den tidligere chefanklager for det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse, vicechefanklageren for det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse samt en afdelingschef og viceafdelingschef i det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse.

<sup>23</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har understreget, at ethvert indgreb i ledende dommers ytringsfrihed bør undersøges nøje, og at spørgsmål vedrørende retsvæsenets funktion i høj grad er beskyttet i henhold til retten til ytringsfrihed. Domstolen understregede også den "afdæmpende virkning", som frygten for sanktioner har på udøvelsen af ytringsfriheden, især for andre dommere, der ønsker at deltage i den offentlige debat om spørgsmål vedrørende retsplejen og retsvæsenet. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, dom i sagen Baka mod Ungarn af 23. juni 2016, sag nr. 20261/12, præmis 162-167.

<sup>24</sup> I sin udtalelse om retsplejelovene udtrykte Venedigkommissionen derudover bekymring for de begrænsninger af ytringsfriheden, som dommere og anklagere er underlagt i henhold til den ændrede lov nr. 303/2014. Venedigkommissionens udtalelse nr. 924/2018, s. 23.

<sup>25</sup> Jf. den tekniske rapport – SWD(2018) 551 – henstilling 7, s 19.

Ydermere afholdt det øverste retsråd ikke nogen udvælgelsesprocedure for udnævnelsen af en ny ledelse til retsinspektoratet, selv om ledelsesgruppens mandat udløb i slutningen af august 2018. Regeringens beslutning om at afhjælpe situationen ved at vedtage et nøddekret om midlertidig udpegelse af den nuværende gruppe – i stedet for at lade det øverste retsråd stå for opgaven – gjorde intet for at mindske bekymringerne<sup>26</sup>.

Det øverste retsråd har ikke været i stand til at udføre effektiv kontrol med hensyn til at beskytte de retlige institutioners uafhængighed under pres – dette er en vigtig forfatningsmæssig rolle, som blev understreget i rapporten fra januar 2017. På møderne med Kommissionens tjenestegrene har der været øjensynligt splid i retsrådet, hvilket i stigende grad har gjort det vanskeligt for retsrådet at være en effektiv fortaler for og forvalter af retssystemet, især ved høringer vedrørende lovgivning. Selv når retsrådet har fremsat enstemmige udtalelser, er disse blevet ignoreret i vigtige sager<sup>27</sup>. Selv om både de retlige institutioner og enkelte dommere og anklagere er blevet udsat for meget stærk offentlig kritik fra repræsentanter for regeringen og parlamentet i 2018, har retsrådet tøvet med at træffe beslutninger på eget initiativ om at besvare disse angreb på retsvæsenets uafhængighed. Dette skaber en risiko for, at dommerne afskrækkes fra at udøve deres vanlige rolle som en del af staten, der kan give udtryk for deres holdninger til spørgsmål, der er relevante for retssystemet<sup>28</sup>.

### ***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. Svaghederne ved procedurens kontrolmekanismer blev understreget i efterfølgende rapporter om mekanismen for samarbejde og kontrol, og der blev peget på omfanget af justitsministerens skønsbeføjelser i valget af kandidater, det øverste retsråds begrænsede rolle, og hvorvidt samme udnævnelses- og afskedigelsesprocedure vil gælde for lavere lederstillinger inden for anklagemyndigheden.

<sup>26</sup> Jf. den tekniske rapport — henstilling 7.

<sup>27</sup> F.eks.: negative udtalelser om ændringerne af retsplejelovene i september og november 2017, negative udtalelser om afskedigelsen af chefanklageren for det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse i marts 2018, negativ udtalelse om kandidaten til posten som chefanklager for det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse i oktober 2018.

<sup>28</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har understreget, at ethvert indgreb i ledende dommers ytringsfrihed bør undersøges nøje, og at spørgsmål vedrørende retsvæsenets funktion i høj grad er beskyttet i henhold til retten til ytringsfrihed. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, dom i sagen Baka mod Ungarn af 23. juni 2016.

Manglen på fremskridt blev bemærket i rapporten fra november 2017, og det blev understreget, at de igangværende ændringer af retsplejelovene gav mulighed for at rette op på dette. Der blev i rapporten også mindet om behovet for at benytte Venedigkommissionens rådgivning. De rumænske myndigheder fulgte ikke op på denne henstilling, men Europarådets Parlamentariske Forsamling greb ind over for Venedigkommissionen<sup>29</sup>. Venedigkommissionens udtalelse understreger særligt behovet for ændringer, der sikrer en neutral og objektiv udnævnelses- og afskedigelsesproces med ligevægt mellem rollerne i de forskellige institutioner<sup>30</sup>. Ændringerne af retsplejelovene har dog svækket det øverste retsråd og den rumænske præsidents rolle i processen for udnævnelse af ledende anklagere og har dermed styrket justitsministerens rolle. Denne yderligere magtkoncentration hos justitsministeren afviger fra denne henstilling.

### *Adfærdskodekser*

Siden den seneste rapport om mekanismen har regeringens og parlamentets repræsentanter fortsat fremsat kritik i medierne af retssystemet, dommere og anklagere. I hele 2018 blev der jævnlige fremsat kritik af retsvæsenet som helhed, især af de institutioner, der beskæftiger sig med korruption på højt plan, og af enkelte dommere. Dette indebærer en klar risiko for offentlighedens tillid til retsvæsenet<sup>31</sup>, og bekræfter behovet for tiltag med henblik på at afdæmpe åbne anfægtelser af 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. Henstillingen om en adfærdskodeks for parlamentsmedlemmer havde til formål at sørge for, at man rent institutionelt anerkendte problemet og ville fastlægge en proces for at imødegå det.

Både parlamentets og regeringens vedtagelse af en adfærdskodeks anerkendes i rapporten fra november 2017. Forhåbningen var, at dette ville blive benyttet som et praktisk redskab til at løse problemet. Det er dog blevet påvist, at kodeksen endnu ikke opfylder denne funktion, da den ikke indeholder udtrykkelige bestemmelser om respekt for retsvæsenets uafhængighed. Kommissionen har ikke kendskab til nogen sager, hvor der som reaktion på en udtalelse i strid med retsvæsenets uafhængighed er blevet indledt procedurer i parlamentet.

### **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.*

<sup>29</sup> Europarådets Parlamentariske Forsamling anmodede i april 2018 Venedigkommissionen om en udtalelse vedrørende ændringerne af de tre retsplejelove.

<sup>30</sup> Venedigkommissionens udtalelse nr. 924/2018 af 20. oktober 2018. Venedigkommissionen erkendte, at de ændringer, der skal til for at sikre den rette ligevægt mellem rollerne i de forskellige institutioner, kan kræve en forfatningsændring.

<sup>31</sup> Jf. Europarådets henstilling CM/Rec (2010)12 om dommere: uafhængighed, effektivitet og ansvar, afsnit 18: Hvis den udøvende eller lovgivende magt kommenterer dommernes afgørelser, bør de undgå kritik, der vil undergrave retsvæsenets uafhængighed eller offentlighedens tillid til retsvæsenet ("*If commenting on the judges' decisions, the executive and legislative powers should avoid criticism that would undermine the independence of or public confidence in the judiciary*").



**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, og den aktuelle udvikling viser en mangel på stabilitet i udarbejdelsen af denne afgørende lovgivning. I december 2016 blev den nye frist for ikrafttrædelsen af de resterende bestemmelser i denne lov bog fastsat til januar 2019. Det blev påpeget i rapporten om mekanismen fra november 2017, at den nødvendige infrastruktur til understøttelse af det nye system var ved at blive oprettet. I juni vedtog parlamentet dog en række betydelige ændringer af den civile retsplejelovbog, herunder fjernelsen af rådskammerfasen fra den civile retspleje. Højesteretten fik medhold ved forfatningsdomstolen i sine anfægtelser af visse af disse ændringer. Loven skal derfor revideres i parlamentet, og ved denne proces bør der tages særligt hensyn til højesterettens arbejdsbelastning.

#### *Straffelovbogen*

Det blev påpeget i rapporten om mekanismen fra november 2017, at henstillingen om at afslutte den igangværende fase af reformerne af Rumæniens strafferetslovbøger endnu ikke var opfyldt. Henstillingen var baseret på den gradvise udarbejdelse af lovændringer, hvori der indgik høringer og overvejelser af behovet for tilpasning til forfatningsdomstolens nylige afgørelser og gennemførelsen af EU's direktiver<sup>32</sup>. Regeringen vedtog et lovforslag i november 2017. Da drøftelserne i det parlamentariske udvalg begyndte i april 2018, var det dog på grundlag af helt nye forslag og et stort antal ændringer, som var afspejlet i de endelige lovforslag, der blev vedtaget af parlamentet i juni og juli.

Ændringer udgør en dybdegående revision af lovbøgerne fra 2014, herunder med hensyn til de proceduremæssige aspekter af strafferetlige efterforskninger og retssager og med hensyn til ligevægten mellem offentlighedens interesse i afstraffelse af kriminalitet, ofres rettigheder og mistænktets rettigheder. Ændringerne medfører også en indskrænkelse af betydningen af korruption som en strafbar handling, og hvis dette bekræftes, når parlamentet modtager lovene efter forfatningsdomstolens dom, vil det indebære en genvurdering af de fremskridt, der hidtil er blevet gjort inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol<sup>33</sup>.

Ændringerne er endnu ikke trådt i kraft, da de er blevet anfægtet ved forfatningsdomstolen. Forfatningsdomstolen fastslog i oktober, at et betydeligt antal af ændringerne er forfatningsstridige<sup>34</sup>. Ud over de forfatningsmæssige spørgsmål giver disse ændringer anledning til en lang række juridiske og politiske spørgsmål, som er blevet understreget af de

<sup>32</sup> F.eks. EU's direktiver om uskyldsformodningen og om indefrysning og konfiskation af udbytte fra strafbart forhold.

<sup>33</sup> Jf. også tredje benchmark nedenfor.

<sup>34</sup> Domstolens afgørelser vedrørende strafferetsplejelovbogen af 12. oktober og vedrørende straffelovbogen af 25. oktober 2018. Begrundelserne for disse afgørelser er endnu ikke blevet offentliggjort.

retshåndhævende myndigheder og civilsamfundet i Rumænien og mange partnere uden for Rumænien<sup>35</sup>.

Den 20. oktober vedtog Venedigkommissionen en udtalelse om ændringerne af straffelovbogen og strafferetsplejelovbogen<sup>36</sup>. Konklusionerne i Venedigkommissionens udtalelser er stærkt kritiske og påpeger bekymringer vedrørende retsstaten i forbindelse med ustraffet kriminalitet, lovgivningens manglende kvalitet, mangler i lovgivningens udformning, uoverensstemmelser med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis og uoverensstemmelser med landets internationale forpligtelser, især hvad angår bekæmpelse af korruption. Venedigkommissionen fremsætter derfor en henstilling om, at de rumænske myndigheder bør udføre en overordnet genvurdering af ændringerne af straffelovbogen og strafferetsplejelovbogen via en omfattende og effektiv høringsproces for at nå frem til et robust og sammenhængende lovgivningsforslag med bred opbakning i det rumænske samfund og med fuld hensyntagen til de gældende standarder.

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

Der blev i rapporten fra november 2017 peget på potentialet hos det særlige parlamentariske udvalg vedrørende systematisering, ensretning og sikring af lovgivningsmæssig stabilitet i retsvæsenet for at fastsætte en forudsigelig lovgivningsmæssig ændringsproces med drøftelser og offentlige høringer.

Dette udvalg har behandlet reformen af retsplejelovene og straffelovbogen. Visse aspekter af den lovgivningsmæssige procedure, som udvalget har udarbejdet, kan anses for at være fremskridt i forhold til tidligere: drøftelserne udsendes via medietransmission, udkastene er typisk tilgængelige, og de retlige institutioner opfordres til at deltage i drøftelserne og fremlægge deres holdninger. Anvendelsen af hasteprocedurer har dog i stor grad begrænset disse elementers virkningsgrad og troværdighed. Det er fortsat vanskeligt at forstå den objektive grund til anvendelsen i første omgang af hasteprocedurer, samt at hasteprocedurerne ikke senere blev genvurderet, set i lyset af den grundlæggende usikkerhed om lovforslagene. Både rumænske institutioner såsom højesteretten og eksterne partnere såsom Europa-Kommissionen og andre medlemsstater har givet udtryk for denne usikkerhed. Det er særligt bekymrende, at disse spørgsmål, som har stor betydning for den offentlige orden, efter hasteprocedurerne i udvalget ikke eller kun i begrænset omfang blev drøftet i parlamentets to kamre. Selv efter gennemførelsen af lovgivningsprocessen med hensyn til retsplejelovene foretog regeringen i oktober yderligere ændringer via et nøddekret, hvor der var endnu færre høringsmuligheder. Denne proces har resulteret i en enorm udfordring for de retlige myndigheder i forbindelse med gennemførelsen og en reel risiko for retsvæsenet, hvilket ikke lader til at være blevet overvejet i løbet af processen.

Parlamentets medlemmer har hævdet, at den lovgivningsmæssige proces er gennemsigtig, og at der tages hensyn til dommeres og anklageres udtalelser. Det er sandt, at lovene indeholder ændringer, som er blevet foreslået af dommerne og anklagerne. Dette er dog ikke tilfældet for de mest kontroversielle bestemmelser, som er blevet en del af lovgivningen uden videre begrundelse for, hvorfor retsvæsenets holdninger er blevet afvist. Omfanget af de spørgsmål, som forfatningsdomstolen har stillet blot på det forfatningsmæssige område, understreger igen

---

<sup>35</sup> Den 4. oktober kontaktede Europa-Kommissionen skriftligt den rumænske regering og anmodede om dens holdninger til en række spørgsmål vedrørende foreneligheden med EU's regler. Kommissionen modtog svar den 5. november, hvori der blev henvist til den forestående opfølgning på forfatningsdomstolens afgørelse.

<sup>36</sup> Venedigkommissionens udtalelse nr. 930/2018.

den mangelfulde udarbejdelse af disse ændringer og konsekvenserne af ikke at have anvendt de centrale retlige institutioners ekspertise. Som Venedigkommissionen og GRECO også har påpeget, bør det kunne forventes, at parlamentet i udformningen af denne slags grundlæggende lovændringer afholder en reel debat om samfundets behov og ændringernes virkninger med omfattende høringer: Disse spørgsmål har betydning for den offentlige orden, og de forfatningsmæssige spørgsmål, som blev fremsat ved forfatningsdomstolen, kan ikke anses for at være de eneste relevante spørgsmål. Venedigkommissionen har i sin udtalelse om retsplejelovene konstateret alvorlige problemer med lovene, og der hersker bekymring over, at ændringerne af straffelovbogen og strafferetsplejelovbogen muligvis ikke er forenelige med Rumæniens forpligtelser inden for EU og på internationalt niveau. Dette illustrerer risiciene ved hasteprocedurer, og denne proces kan ikke anses for at være i overensstemmelse med henstillingen.

**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*

Respekten for og gennemførelsen af retsafgørelser er en integreret del af et effektivt retssystem, således som dette er fastlagt i det første benchmark<sup>37</sup>. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fordømte Rumænien i 2016, hvorefter Rumænien fremlagde et forslag for Europarådets Ministerkomité vedrørende en handlingsplan til afhjælpning af de strukturelle problemer med manglende håndhævelse af retsafgørelser imod staten<sup>38</sup>. Denne handlingsplan og de supplerende foranstaltninger, der er nødvendige ifølge Europarådets Ministerkomité, har direkte relevans for opfyldelsen af denne henstilling.

Der er igangværende fremskridt med hensyn til handlingsplanen, og der blev indsendt en liste over de foranstaltninger, der skal træffes, til regeringen i september. Forslagene omfatter ændringer af de retlige rammer med henblik på at garantere rettidig fuldbyrdelse af domme og en mekanisme til at føre tilsyn med og forhindre forsinkelser i forbindelse med domme, hvor staten er skyldner. Justitsministeren og det øverste retsråd er også ved at fremføre et IT-register over retsafgørelser, hvor staten enten er skyldner eller kreditor<sup>39</sup>.

#### *Strukturel reform af retssystemet*

<sup>37</sup> Vejledning om artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – retten til en retfærdig rettergang (den civilretlige del) [http://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf).

<sup>38</sup> <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dda63>.

<sup>39</sup> Jf. den tekniske rapport — henstilling 5.

Det blev i rapporten fra november 2017 bemærket, at den omfattende handlingsplan, der blev vedtaget i 2016<sup>40</sup>, med de strukturreformer, der skal gennemføres frem til 2020 med hensyn til udviklingen af retssystemet, er ved at blive iværksat, og at den bør være et redskab til stor fordel for brugerne af retssystemet og til forbedring af den offentlige tillid. Denne handlingsplan er blevet videreudviklet og justeret i løbet af 2018 og modtager finansiel støtte fra EU's strukturfonde<sup>41</sup>. Det strategiske forvaltningsråd vejleder arbejdet. Handlingsplanen vedrører også spørgsmål såsom oprettelsen af en permanent mekanisme til dialog mellem repræsentanterne for de tre dele af statsmagten og opdateringen af IT-systemerne med hensyn til databeskyttelse.

Det strategiske forvaltningsråd har dog ikke udviklet sig til et forum, hvor retssystemets afgørende strategiske spørgsmål kan afgøres. Det lader f.eks. ikke til at have spillet nogen rolle i drøftelserne om ændringerne af retsplejelovene eller de civil- og strafferetlige lovbøger, selv om disse ændringer vil få grundlæggende konsekvenser for retssystemets funktion og organisering. Som nævnt ovenfor er ændringerne af retsplejelovene blevet gennemført via ensidige nøddekreter frem for afgørelser med konsensus i den strategiske forvaltning af retsvæsenet<sup>42</sup>.

***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*

Det blev bemærket i rapporten fra november 2017, at det øverste retsråd havde fastlagt sine prioriteter for sin mandatperiode (2017-2022) og dermed lagt grunden til at fremme institutionens ansvarlighed. Det blev også bemærket i rapporten, at det øverste retsråd trods de vanskelige omstændigheder havde været i stand til at træffe svære afgørelser, f.eks. om at forkaste de foreslåede ændringer af retsplejelovene. Konklusionen var, at retsrådet fortsat bør "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".

Siden da har omstændighederne løbende gjort det mere vanskeligt for det øverste retsråd at fastholde den tilgang, der er fastsat i dets prioriteter, da regeringen har afvist en række af dets udtalelser<sup>43</sup>. Der var splid i det øverste retsråd om, hvordan der skulle reageres på Venedigkommissionens og GRECO's henstillinger vedrørende retsplejelovene, selv i

<sup>40</sup> Handlingsplan til gennemførelse af strategien for udvikling af retsvæsenet 2015-2020, godkendt ved regeringsbeslutning nr. 282/2016.

<sup>41</sup> Det øverste retsråd, det nationale retsinstitut, den nationale skole for retspersonale og retsinspektoratet har fået godkendt projekter i henhold til det specifikke mål 2.3 i det operationelle program om administrativ kapacitet. Anklagemyndigheden er også i færd med at gennemføre en række projekter, der finansieres i henhold til samme strategiske mål.

<sup>42</sup> Nøddekret nr. 90/2018 af 10. oktober 2018 om foranstaltninger til operationalisering af afdelingen for efterforskning af lovovertrædelser begået inden for retsvæsenet, nøddekret nr. 92/2018 af 16. oktober 2018 om ændring af loven om vedtægterne for dommere og anklagere, nøddekret nr. 77/2018 af 5. september 2018 om udnævnelse af en midlertidig ledelsesgruppe til retsinspektoratet.

<sup>43</sup> Jf. fodnote 27.

forbindelse med ledelsesspørgsmål såsom analyse af virkningerne af f.eks. førtidspensionsordningen og den senere adgang til professionen.

Det øverste retsråd blev anmodet om dets holdning til ændringerne af straffelovbogen<sup>44</sup>. Samtlige domstole og anklagemyndigheder blev hørt, og retsrådet fremsendte en opsummeret holdning til det parlamentariske udvalg. Det øverste retsråds medlemmer deltog i drøftelserne i parlamentet og fremsatte ændringsforslag og bemærkninger. Efter parlamentets vedtagelse af lovgivningen fremsatte det øverste retsråd dog ikke nogen holdning til ændringerne, og det analyserede heller ikke ændringernes påvirkninger af retssystemet.

Værdien af det øverste retsråds rapportering om de foranstaltninger, som det har truffet med hensyn til at forsvare retsvæsenets uafhængighed og dommere og anklageres omdømme, uafhængighed og upartiskhed, blev navnlig understreget i rapporten fra januar 2017. På trods af den overordnede situation vedrørende den offentlige kritik af dommere, anklagere og de retlige institutioner var det øverste retsråd dog ikke i stand til at indtage et fast standpunkt på dette område.

*I januar 2017 kunne Kommissionen konstatere "betydelige fremskridt" med hensyn til det første benchmark. Selv om der er sket fremskridt med hensyn til henstilling 5, indebærer den aktuelle situation, at Rumæniens andre tiltag har vendt eller sået tvivl om fremskridtene. Henstilling 1, 3 og 4 er ikke blevet opfyldt. Der er ikke sket fremskridt hen imod betydningsfulde resultater i forbindelse med henstilling 2, 6 eller 7. De lovgivningsmæssige ændringer, som undergraver garantierne for retsvæsenets uafhængighed og øger magtkoncentrationen hos justitsministeren, samt en række foranstaltninger, der lægger pres på de centrale retlige institutioner, udgør overordnet set et tilbageskridt for de rumænske myndigheder i forhold til vurderingen i januar 2017. De igangværende ændringer af straffelovbogen og strafferetsplejelovbogen indebærer også alvorlige risici for tilbageskridt. Kommissionen mener derfor, at første benchmark ikke kan anses for at være opfyldt, og at der kræves supplerende henstillinger for at nå dette mål, som angivet i konklusionen på denne rapport.*

### **3.2. Andet benchmark: Integritetsrammen og det nationale integritetsagentur**

**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*

<sup>44</sup> Det øverste retsråds medlemmer oplyste den mission, der er udsendt i forbindelse med mekanismen for samarbejde og kontrol, om, at en "holdning" ikke er det samme som en udtalelse og ikke kræver, at det øverste retsråd træffer en afgørelse i plenum.

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 eventuelle problemer inden tildelingen af en kontrakt. Systemet er nu fuldt funktionsdygtigt, og det nationale integritetsagentur melder om positive resultater<sup>45</sup>. Ud over advarslerne har PREVENT også øget kendskabet blandt de ordregivende myndigheder. Overordnet set er den forebyggende tilgang godt i gang, og dens værdi kan ses ved, at et stort flertal af de ordregivende myndigheder er villige til at eliminere eventuelle interessekonflikter, før kontrakterne underskrives. Der er blevet indført en lovændring, der giver mulighed for at pålægge ordregivende myndigheder bøder, hvis de ikke reagerer på advarsler fra PREVENT-systemet, men merværdien af denne lovændring er uklar<sup>46</sup>.

Overordnet set har integritetsagenturet leveret konsekvente resultater i sine undersøgelser af uforenelighed og administrative interessekonflikter<sup>47</sup>. De retlige rammer for integritet står dog stadig over for stabilitetsudfordringer. Parlamentet vedtog i juli to lovgivningsforslag trods negative udtalelser fra det nationale integritetsagentur. Det første forslag omhandler fastsættelsen af en forældelsesfrist på tre år for de handlinger, der afgør, om der forekommer en interessekonflikt eller uforenelighed<sup>48</sup>. Det andet forslag omhandler en ændring af sanktionsordningen vedrørende interessekonflikter for lokale folkevalgte<sup>49</sup>. Begge forslag er blevet anfægtet ved forfatningsdomstolen<sup>50</sup>. Yderligere forslag er stadig til behandling i parlamentet.

Det nationale integritetsagentur står også over for en finansiel udfordring. Dets budget blev stærkt reduceret i 2017, og med yderligere nedskæringer står agenturet over for finansielle risici med hensyn til udbetaling af løn og betaling af kontrahenter<sup>51</sup>. Det er af afgørende betydning, at agenturet har de fornødne ressourcer til at opfylde sine opgaver i overensstemmelse med andet benchmark.

#### *Opfølgning på retsafgørelser vedrørende parlamentsmedlemmer*

I tidligere rapporter om mekanismen for samarbejde og kontrol er der blevet henvist til forsinkelserne og den tilsyneladende manglende sammenhæng i sanktionspraksis over for parlamentsmedlemmer, når der i en endelig retsafgørelse vedrørende en rapport fra det nationale integritetsagentur er blevet fastslået uforenelighed eller interessekonflikter. Kommissionen fremsatte derfor en henstilling om at øge gennemsigtigheden i

---

<sup>45</sup> Siden PREVENT-systemet blev sat i drift i juni 2017, har det frem til september 2018 analyseret 16 210 procedurer for offentlige indkøb med en samlet værdi på ca. 15 470 mio. EUR. 8 % af de analyserede procedurer vedrørte EU-midler. Det nationale integritetsagentur udstedte 57 integritetsadvarsler, hvoraf nogle vedrørte indkøb for meget store beløb. Den samlede værdi af de procedurer for offentlige indkøb, for hvilke der blev udstedt integritetsadvarsler, beløb sig til 112 mio. EUR. I 48 tilfælde eliminerede de ordregivende myndigheder den eventuelle interessekonflikt. I 9 tilfælde blev den eventuelle interessekonflikt ikke behandlet. I to af disse tilfælde påbegyndte det nationale integritetsagentur en undersøgelse af eventuelle interessekonflikter.

<sup>46</sup> Nøddekret nr. 98/2017 af 14. december 2017. Jf. også den tekniske rapport — henstilling 8, s. 22.

<sup>47</sup> Jf. også den tekniske rapport — andet benchmark, s. 21.

<sup>48</sup> Lov om ændring af lov nr. 176/2010 om integritet i de offentlige hverv.

<sup>49</sup> Lov om ændring af lov nr. 393/2004 om vedtægterne for lokale folkevalgte.

<sup>50</sup> Forfatningsdomstolen traf afgørelse om én af lovene den 16. oktober 2018 og om den anden den 6. november 2018, hvor den i en pressemeddelelse bekendtgjorde, at det første lovforslag er forfatningsstridigt.

<sup>51</sup> Fra ca. 33 mio. RON i 2016 til 22,5 mio. RON i 2017. I 2018 er budgettet yderligere reduceret til 18 mio. RON (det nationale integritetsagentur anmodede om et tilskud på 1,5 mio. RON, men det blev ikke godkendt).

beslutningstagningen og fremsatte i sin rapport fra november 2017 en række konkrete forslag med dette formål for øje. Siden oktober 2016 har domstolen truffet fem endelige og uigenkaldelige afgørelser vedrørende parlamentets medlemmer. I fire sager, hvoraf to vedrører valget i december 2016<sup>52</sup>, har parlamentet skriftligt meddelt det nationale integritetsagentur, at der ikke ville blive anvendt disciplinære sanktioner<sup>53</sup>. Parlamentet har endnu ikke reageret i de andre sager. Disse meddelelser udgør et skridt fremad med hensyn til gennemsigtigheden, men parlamentet risikerer med sin begrundelse at skabe et smuthul med hensyn til sanktionernes afskrækkende virkning. Begrundelsen for ikke at anvende sanktioner var, at den pågældende integritetshændelse fandt sted under et tidligere mandat eller i en tidligere stilling. Denne fortolkning er indtil videre ikke blevet anvendt af domstolene eller andre offentlige institutioner. Dette tyder på, at der er behov for klarhed vedrørende reglerne om uforenelighed og interessekonflikter i overensstemmelse med andet benchmark i mekanismen om samarbejde og kontrol, som omhandler "bindende beslutninger, på basis af hvilke der kan træffes afskrækkende sanktioner".

*Det er Kommissionens opfattelse, at de betydelige fremskridt, der er anført i rapporten fra november 2017 i henhold til andet benchmark, er gået i stå. Henstilling 8 er blevet opfyldt, såfremt PREVENT konsolideres som et effektivt, forebyggende redskab. For at der kan ske fremskridt vedrørende henstilling 9, skal den på nuværende tidspunkt manglende klarhed om reglerne afhjælpes.*

### **3.3 Tredje benchmark: Bekæmpelse af korruption på højt plan**

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

I rapporten fra januar 2017 blev de betydelige fremskridt med at bekæmpe korruption på højt plan anerkendt. Det blev desuden understreget, at det vil være et tilbageskridt at indskrænke anvendelsen af bestemmelserne om korruption som en strafbar handling eller i alvorlig grad at sætte spørgsmål ved uafhængigheden og effektiviteten af det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse. Udviklingen siden rapporten fra november 2017 har medført, at Kommissionen har måttet genoverveje sin vurdering. Et tilbagevendende pres på centrale korruptionsbekæmpende institutioner har givet anledning til stigende betænkeligheder hvad angår deres evne til at opnå varige resultater, når det drejer sig om at bekæmpe korruption.

Det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse har især været udsat for et pres, der kan skade dets uafhængighed. Den heftige offentlige og i medierne udbredte kritik fra højtstående politikere og det faktum, at man både ved afskedigelsen af den fungerende chefanklager for det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse og den foreslåede udnævnelse af en ny chefanklager ignorerede det øverste retsråds negative udtalelse, stillede store spørgsmålstejn ved proceduren (se ovenfor). Justitsministeren har efter samme procedure også sat gang i udnævnelsen af nye stedfortrædere og sektionsledere. De ændrede retsplejelove skaber også potentielle vanskeligheder hvad angår personale, som kan være nødt til at forlade direktoratet. I oktober vedtog regeringen et nyt nøddekret, der vil ændre anciennitetskravene for anklagerne ved direktoratet, hvilket kan have yderligere negativ indvirkning på direktoratets operationelle kapacitet.

---

<sup>52</sup> Tre af disse sager blev nævnt i rapporten fra november 2017, COM(2017) 751, s. 9.

<sup>53</sup> Under henvisning til deputeretkammeret permanente bureaus afgørelser af februar 2018. Jf. den tekniske rapport — henstilling 9.

Presset har udvidet sig til den rumænske højesteret, navnlig dommerne i afdelingen for strafferetlige sager. Som nævnt ovenfor har regeringen indbragt den rumænske højesteret for forfatningsdomstolen. Dette kommer oven i presset internt i retsvæsenet, og der var stor uenighed, da det øverste retsråd ikke fornyede mandatet for præsidenten for afdelingen for strafferetlige sager, der i den rumænske højesteret behandler mange sager om korruption på højt plan, samt da retsinspektoratet modtog klager vedrørende den rumænske højesterets præsident (se ovenfor).

De af regeringen truffene foranstaltninger kommer også til udtryk i et tilsyneladende svækket samarbejde med det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse, idet mange offentlige institutioner som f.eks. ministerier, revisionsretten og andre tilsynsorganer angiveligt er blevet mere tilbageholdende med at anmelde potentielle tilfælde af svig og korruption<sup>54</sup>.

Indførelsen i de ændrede retsplejelove af en ny afdeling for efterforskning i sager om lovovertrædelser begået af dommere og anklagere rejser især spørgsmålet om korruptionsbekæmpelse, da en ny struktur hvad angår uafhængighed kunne være mere sårbar end den hidtidige situation med det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse, eftersom afdelingen kan anvendes som endnu et instrument til at true og lægge pres på dommere og anklagere. Herudover vil den som ikkespecialiseret afdeling, der beskæftiger sig med alle former for kriminalitet begået af dommere og anklagere, desuden mangle ekspertise til at efterforske specifikke former for korruption, og virkningen vil blive forstærket, hvis efterforskningen af alle enkeltpersoner med tilknytning til en sag, der omhandler en dommer eller anklager, også fjernes fra det nationale direktorats ansvarsområde. Hvad angår retsgrundlaget kan de ændringer af straffelovbogen og strafferetsplejelovbogen, der blev vedtaget af parlamentet før sommeren, også undergrave bekæmpelsen af korruption (se ovenfor). I den udbredte kritik af disse ændringer er indvirkningen på korruption blevet fremhævet. Ud over i alvorlig grad at hæmme efterforskningen, retsforfølgningen og domfældelsen er anvendelsesområdet for bestemmelserne om korruption som strafbar handling i flere tilfælde blevet indskrænket. Dette var også et vigtigt element i Venedigkommissionens udtalelse om lovbøgerne<sup>55</sup>, og det kan rejse spørgsmål om foreneligheden med de af Rumænien ratificerede internationale konventioner. Venedigkommissionen fremhæver, at mange af ændringerne, hvis de betragtes hver for sig, vil især i lyset af deres kumulative virkning gøre det rumænske retsvæsen væsentligt mindre effektivt i bekæmpelsen af forskellige former for kriminalitet, herunder korruptionsrelaterede lovovertrædelser, voldsforbrydelser og organiseret kriminalitet. Der er intet, der tyder på, at dette spørgsmål om foreneligheden med internationale forpligtelser er blevet drøftet i regeringen eller parlamentet. Nogle af disse ændringer er blevet kendt forfatningsstridige<sup>56</sup>.

***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<sup>57</sup>. Parlamentet bør indføre et system med henblik på regelmæssig rapportering***

<sup>54</sup> Jf. den tekniske rapport — tredje benchmark.

<sup>55</sup> Venedigkommissionens udtalelse nr. 930/2018.

<sup>56</sup> Forfatningsdomstolens afgørelse af 25. september 2018 om særlov nr. 78/2000 om korruption og af 25. oktober 2018 om straffelovbogen.

<sup>57</sup> Sammenslutningen af Stater mod Korruption (GRECO) blev oprettet i 1999 af Europarådet for at overvåge overholdelsen af organisationens korruptionsbekæmpelsesstandarder.



*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 et parlamentsmedlem, når han eller hun også er eller har været minister. Der er her tale om en forfatningsmæssig beføjelse, som svarer til dem, der findes i mange parlamentariske systemer, hvor immunitet er indført for at beskytte parlamentsmedlemmer under udøvelsen af deres mandat. Henstillingen vedrører ikke det faktum, at denne beføjelse findes, men måden, hvorpå den udøves. I de forrige rapporter om mekanismen for samarbejde og kontrol blev betydningen af gennemsigtige kriterier fremhævet, således at parlamentet kan vise, at det udøver denne beføjelse på objektiv vis. Dette kan også medvirke til at påvise en sammenhæng mellem afvisningen af anklagemyndighedens anmodninger og beskyttelsen af parlamentets medlemmer under udøvelsen af deres mandat og ikke til at indskrænke eller undgå efterforskning og retsforfølgning i korrupsionssager.

I rapporten fra november 2017 blev det hilst velkommen, at der var taget hensyn til behovet for mere gennemsigtighed i opfølgningen på anklagemyndighedens anmodninger. Det blev dog vurderet, at der skulle gøres mere for at efterleve henstilling 10, og rådet om at søge rådgivning hos Venedigkommissionen og GRECO blev gentaget. Deputeretkammerets retsudvalg har vist sig åbent over for, at der henvises til de af Venedigkommissionen fastlagte eksisterende kriterier, hvilket dog ikke er sket endnu<sup>58</sup> eller blevet formaliseret i kammerets eller senatets forretningsorden.

Regeringen har i 2018 ikke fulgt op på opfordringen til at overveje at ændre loven med det formål at præcisere, at ministrenes immunitet kun gælder i løbet af deres mandatperiode. I årets løb frem til august 2018 har Rumæniens præsident godkendt to anmodninger om at indlede straffesager mod tidligere ministre, som ikke er medlemmer af parlamentet.

I henstillingen blev der også påpeget, at der bør rapporteres om afgørelser samt afholdes offentlige debatter. Et første skridt i denne retning er sende drøftelserne i parlamentets udvalg og i plenarmøderne direkte og gøre det muligt at se dem online på et senere tidspunkt.

*På grundlag af en analyse af tredje benchmark kan Kommissionen bekræfte sin konklusion fra november 2017, at der kræves en yderligere indsats for at efterleve henstilling 10. Desuden har Rumænien for så vidt angår tredje benchmark taget grundlaget for den positive vurdering fra januar 2017 op til fornyet overvejelse. Henstilling 10 kan derfor ikke længere betragtes som tilstrækkelig fyldstgørende til, at denne benchmark kan opfyldes, og med henblik herpå indeholder denne rapport konklusioner yderligere henstillinger.*

### **3.4 Fjerde benchmark: Bekæmpelse af korruption på alle niveauer**

**Henstilling 11:** *Fortsætte med at gennemføre den nationale strategi for korrupsionsbekæmpelse under overholdelse af de frister, som regeringen fastsatte i august 2016. Justitsministeren bør indføre et rapporteringssystem om den effektive gennemførelse af den nationale korrupsionsbekæmpelsesstrategi (herunder statistikker om integritetshændelser*

<sup>58</sup> I perioden fra september 2017 til august 2018 blev der indgivet én anmodning om at indlede strafferetlig efterforskning af en tidligere minister, der nu er medlem af parlamentet. Deputeretkammeret afviste anmodningen. Der blev ikke henvist til kriterier.

*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*

I årets løb er der fortsat sket visse fremskridt med den nationale strategi for bekæmpelse af korruption. I marts 2018 offentliggjorde det tekniske sekretariat i justitsministeriet sin første overvågningsrapport<sup>59</sup>. Det tekniske sekretariat har fortsat foretaget tematiske evalueringer af offentlige institutioner med det formål at kontrollere, hvordan disse institutioner definerer korruptionsrisici på nøgleområder og de foranstaltninger, som de har truffet for at forebygge hændelser. Peer review-evalueringer vil også blive støttet af EU-midler. Der lader til at være sket fremskridt med gennemførelsen af strategien inden for visse vigtige sårbare sektorer, især inden for uddannelsessektoren, i indenrigsministeriet og på lokalt plan, men fremskridtene er mindre åbenlyse inden for sundhedssektoren.

Et af strategiens mål er at forbedre resultaterne hvad angår bekæmpelse af korruption ved at anvende strafferetlige eller administrative bøder. I løbet af det seneste år har det nationale integritetsagentur og det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse fortsat deres arbejde, og den offentlige anklagemyndighed har foretaget retsforfølgning i sager om korruption, der ikke henhører under direktoratets kompetenceområde<sup>60</sup>. Som anført ovenfor er disse nøgleinstitutioners effektivitet imidlertid blevet sat under pres, og flere igangværende lovgivningsmæssige initiativer sætter spørgsmålstegn ved deres potentielle indvirkning på gennemførelsen af strategien og sender modstridende signaler for så vidt angår den politiske støtte til videreførelsen af forebyggelse og sanktionering af korruption. Dette omfatter ændringerne af straffelovbogen og strafferetsplejelovbogen og af 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 udviklet sit arbejde, der er tydeligt fastlagt i agenturets årsrapporter. Agenturet har også gjort fremskridt med at udvikle et nyt nationalt integreret system til overvågning af de foranstaltninger, som myndighederne træffer for de enkelte trin i processen for beslaglæggelse af aktiver. Agenturet har dog potentiale til at udvikle dette system yderligere. Et vigtigt element vil være at udvikle dets aktiviteter vedrørende den sociale og offentlige genanvendelse af beslaglagte aktiver i de tilfælde, hvor lovgivningen gør det muligt at støtte civilsamfundsprojekter på områder som f.eks. juridisk uddannelse, kriminalitetsforebyggelse, støtte til ofre og andre projekter af offentlig interesse. På grund af utilstrækkelig kapacitet har agenturet indtil videre ikke været i stand til at iværksætte indkaldelse af forslag på dette

<sup>59</sup> Statusrapport om gennemførelsen af den nationale strategi for bekæmpelse af korruption 2016-2020 i 2017, <https://sna.just.ro/Rapoarte+de+monitorizare>.

<sup>60</sup> De opnåede resultater i forbindelse hermed fremgår af den tekniske rapport.

område. I oktober 2018 havde agenturet kun besat 20 ud af de 35 planlagte stillinger, hvilket begrænser agenturets fokus til dets kerneaktiviteter<sup>61</sup>.

*På grundlag af en analyse af fjerde benchmark kan Kommissionen bekræfte sin konklusion fra november 2017, at der kræves en yderligere indsats for at opfylde denne benchmark. Forebyggelsen af korruption bremses af den politiske udvikling, der undergraver fremskridtenes troværdighed (henstilling 11). Hvad angår henstilling 12 kan Kommissionen konkludere, at denne henstilling er opfyldt, men at det er vigtigt at sikre det nationale agentur for forvaltning af beslaglagte aktiver tilstrækkelige menneskelige ressourcer.*

#### **4. KONKLUSION**

I løbet af de 12 måneder siden november 2017 har Rumænien truffet visse foranstaltninger for at gennemføre henstillingerne i rapporten fra januar 2017. I overensstemmelse med vurderingen i denne rapport mener Kommissionen, at henstilling 8 og 12 kan betragtes som opfyldt, og at der er gjort yderligere fremskridt med henstilling 5 og 9.

Vurderingen i rapporten fra januar 2017 var dog betinget af, at der skulle undgås en negativ udvikling, som sætter spørgsmålstegn ved de fremskridt, der er sket i de seneste 10 år. De ændrede retsplejeloves ikrafttræden, presset på retsvæsenets uafhængighed i almindelighed og på det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse i særdeleshed samt andre tiltag, der undergraver bekæmpelsen af korruption, har vendt eller sået tvivl om fremskridtenes irreversibilitet, navnlig under første og tredje benchmark.

Som følge heraf er de 12 henstillinger, der blev fremsat i rapporten fra januar 2017, ikke længere tilstrækkelige til at afvikle mekanismen for samarbejde og kontrol i overensstemmelse med kommissionsformand Jean-Claude Junckers mål, og derfor indeholder denne rapport yderligere henstillinger. Dette vil kræve, at Rumæniens vigtigste institutioner viser klar vilje til at sikre domstolenes uafhængighed og bekæmpe korruption som uundværlige grundpiller. Derudover skal de genetablere de nationale beskyttelses- og kontrolmekanismers handleevne i situationer, hvor der er risiko for tilbageskridt.

For at afhjælpe situationen anbefales følgende foranstaltninger:

##### *Retsplejelovene*

- Omgående suspendere gennemførelsen af retsplejelovene og efterfølgende nøddekreter.
- Revidere retsplejelovene under fuld hensyntagen til henstillingerne inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol og fra Venedigkommissionen og GRECO.

##### *Udnævnelser og afskedigelser inden for retsvæsenet*

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

---

<sup>61</sup> Der er for nyligt givet tilladelse til at iværksætte visse ansættelsesprocedurer.

- Sikre, 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.
- 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.

#### *Straffelovbogen*

- Fastfryse ikrafttrædelsen af ændringerne af straffelovbogen og strafferetsplejelovbogen.
- På ny revidere straffelovbogen og strafferetsplejelovbogen under fuld hensyntagen til behovet for forenelighed med EU-retten og internationale instrumenter til bekæmpelse af korruption, henstillingerne fremsat inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol samt Venedigkommissionens udtalelse.

Kommissionen vil fortsat følge situationen nøje og vurdere den inden udløbet af denne Kommissions mandatperiode. Den øjeblikkelige gennemførelse af de yderligere foranstaltninger er afgørende for at bringe reformprocessen tilbage på rette spor og genoptage kursen mod en afvikling af mekanismen for samarbejde og kontrol som fastsat i rapporten fra januar 2017.