



Bruxelles, den 30.9.2020
SWD(2020) 322 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

**Rapport om retsstatssituationen 2020
Landekapitlet om Rumænien**

Ledsagedokument til

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Rapport om retsstatssituationen 2020
Retsstatssituationen i Den Europæiske Union**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} -
{SWD(2020) 320 final} - {SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

DA

DA

SAMMENDRAG

Siden tiltrædelsen af EU i 2007 er de rumænske reformer af retsvæsenet og indsatsen for bekæmpelse af korruption blevet fulgt af Kommissionen gennem mekanismen for samarbejde og kontrol, som er en vigtig ramme for fremskridt hen imod opfyldelsen af de fastsatte benchmarks.

I 2020 bekræftede regeringen på ny sit tilsagn om at genoptage reformen af retsvæsenet efter tilbageslagene i 2017-2019. Dette førte til en betydelig mindskelse af spændingerne med retsvæsenet. De seneste udnævnelser af nye ledere for de centrale anklagemyndigheder kan bane vejen for en mere effektiv videreførelse af retsforfølgelsesaktiviteterne. Processen med at ændre den relevante lovgivning er imidlertid blevet udsat på grund af covid-19-pandemien kombineret med det kommende parlamentsvalg. De kontroversielle foranstaltninger, som har en negativ indvirkning på retsvæsenets uafhængighed, er stadig gældende, herunder f.eks. sektionen for efterforskning af lovovertrædelser i retsvæsenet, der udelukkende har til opgave at retsforfølge lovovertrædelser begået af dommere og anklagere. Den fortsatte gennemførelse af disse foranstaltninger øger usikkerheden med hensyn til, hvordan retssystemet fungerer, navnlig med hensyn til deres kombinerede virkning. Desuden kan nogle af disse foranstaltninger også have en negativ indvirkning på de ansatte i retssystemet, hvilket kan gå ud over effektiviteten.

Rumænien har en omfattende national strategisk ramme for bekæmpelse af korruption takket være de nationale og lokale institutionelle aktørers store engagement. På trods af Rumæniens fremskridt og resultater med bekæmpelsen af korruption i det seneste årti har de udfordringer, som retsvæsenet stod overfor i årene 2017-2019, rejst spørgsmål om bæredygtigheden af reformerne vedrørende bekæmpelse af korruption. Selv om der i den nuværende politiske kontekst er færre konfrontationer, opererer de centrale institutioner i et udfordrende miljø, hvilket har konsekvenser for gennemførelsen af den retlige ramme og den institutionelle kapacitet. Selv om de centrale kompetente institutioner har fortsat deres indsats, gør dette det vanskeligt at fastholde de gode resultater med retsforfølgelse og domfældelse i sager om korruption på højt niveau. De forestående ændringer af straffeloven og strafferetsplejeloven giver usikkerhed med hensyn til effektiviteten af de retlige rammer for bekæmpelse af korruption, hvilket betyder, at det er vigtigt, at der findes juridiske og politiske løsninger som opfølgning på vigtige afgørelser fra forfatningsdomstolen. Den nuværende regering har givet fornyet tilsagn om at sætte skub i forebyggelsen gennem den omfattende nationale strategi for bekæmpelse af korruption.

De relevante retsgarantier vedrørende mediefrihed og -pluralisme er på plads. Ikke desto mindre opstår der problemer i forbindelse med gennemførelsen og håndhævelsen af de eksisterende lovgivningsrammer. Gennemsigtigheden i forbindelse med medieejerskab synes at være haltende, og tilsynsmyndigheden for audiovisuelle medier mangler ressourcer til at varetage sine opgaver korrekt. Medierne kan være udsat for politisk pres, da der i høj grad mangler specifikke retlige garantier for redaktionel uafhængighed, bortset fra en vis selvregulering hos nyhedsredaktioner og udgivere.

Den almindelige procedure for udarbejdelse og vedtagelse af love er velreguleret, herunder en udvidet institutionel magtdelingsstruktur, men dens effektivitet er svingende. Regeringen anvender fortsat i vidt omfang nøddekreter, og løbende ukoordinerede ændringer af lovgivningen har også en indvirkning på kvaliteten af lovgivningen og retssikkerheden, herunder for erhvervslivet. Der er en gunstig lovgivningsramme for civilsamfundet, som er en aktiv kraft, og som har været i stand til at modarbejde forsøg på at begrænse dets aktiviteter.

Civilsamfundet har spillet en vigtig rolle med hensyn til at forsvare retsstatsprincippet i Rumænien.

Særligt for Rumænien, som for Bulgarien, er mekanismen for samarbejde og kontrol, som blev oprettet ved tiltrædelsen af Den Europæiske Union i 2007 som en overgangsforanstaltning for at lette Rumæniens fortsatte bestræbelser på at reformere retsvæsenet og intensivere bekæmpelsen af korrupsion¹. I overensstemmelse med beslutningen om oprettelse af mekanismen ophører mekanismen for samarbejde og kontrol, når alle de benchmarks, der gælder for Rumænien, er blevet tilfredsstillende opfyldt². I sine rapporter fra januar 2017 foretog Kommissionen en omfattende vurdering af Rumæniens udvikling i de ti år med mekanismen. Den opstillede også en kurs hen imod en afslutning af mekanismen på grundlag af 12 endelige centrale henstillinger, der, hvis de bliver efterkommet, vil være tilstrækkelige til at opfylde målene for mekanismen for samarbejde og kontrol. På grund af den efterfølgende udvikling i Rumænien fremsatte Kommissionen yderligere otte henstillinger i november 2018. I den seneste rapport om mekanismen for samarbejde og kontrol, der blev udarbejdet i oktober 2019, konkluderede Kommissionen, at Rumænien stadig skulle gøre fremskridt i relation til henstillingerne i rapporterne fra januar 2017 og november 2018. I 2019 indgav de rumænske domstole flere anmodninger om præjudicielle afgørelser til Den Europæiske Unions Domstol ("Domstolen") om Rumæniens forpligtelser inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol og som opfølgning på henstillingerne³. Disse sager verserer i øjeblikket.

I. RETSSYSTEMET

Det rumænske retssystem er inddelt i fire instanser, både civile og militære: byretterne i første instans, de almindelige og særlige domstole, appeldomstolene⁴ samt kassationsdomstolen. Kassationsdomstolen behandler straffesager i første instans og strafferetlige appelsager for visse kategorier af personer⁵ samt appelsager i visse civil- og forvaltningsretlige sager. En af domstolens grundlæggende opgaver er at sikre en ensartet fortolkning og anvendelse af lovgivningen ved de øvrige retsinstanser. Det øverste retsråd, der har til opgave at sikre retsvæsenets uafhængighed, er opdelt i to sektioner, én for dommere og én for anklagere. Hver sektion har enekompetence med hensyn til ansættelse og forvaltning af dommeres og anklageres karriere og fungerer som domstol i disciplinærsager. Anklagemyndigheden ledes af statsanklageren for den offentlige anklagemyndighed ved kassationsdomstolen. Den offentlige anklagemyndighed omfatter specialiserede instanser med særlige kompetencer og en særlig organisation, nemlig det nationale direktorat for korrupsionsbekæmpelse (DNA) og direktoratet for efterforskning og bekæmpelse af organiseret kriminalitet og terrorisme (DIICOT), der ledes af chefanklagere, og siden 2018

¹ Som opfølgning på Rådets konklusioner af 17. oktober 2006 (13339/06) blev mekanismen oprettet ved Kommissionens beslutning af 13. december 2006 (C(2006)928).

² 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>. De fire benchmarks vedrørende Rumænien kan findes i beslutningen om mekanismen. Den seneste rapport om mekanismen kan findes her: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0499&qid=1600248720939&from=DA>.

³ Jf. forslag til afgørelse fremsat den 23. september 2020 af generaladvokat Bobek i de forenede sager C-83/19, C-127/19 og C-195/19, sagerne C-291/19 og C-355/19, og i sag C-397/19.

⁴ Appeldomstolene behandler sager i både første instans (mere komplekse sager) og anden instans i appelsager mod afgørelser afsagt af de lavere retter.

⁵ Kassationsdomstolens afdeling for straffesager behandler som første instans sager vedrørende lovovertrædelser begået af senatorer, parlamentsmedlemmer og rumænske medlemmer af Europa-Parlamentet, medlemmer af regeringen, dommere ved forfatningsdomstolen, medlemmer af det øverste retsråd, dommere ved kassationsdomstolen og anklagere ved anklagemyndigheden ved kassationsdomstolen.

sektionen for efterforskning af lovovertrædelser i retsvæsenet (SIIJ)⁶. Der er også en militær anklagemyndighed. Statsanklageren og chefanklagerne i de specialiserede instanser, DNA og DIICOT, udnævnes af præsidenten efter forslag fra justitsministeren og efter en ikkebindende udtalelse fra det øverste retsråd⁷. Den rumænske sammenslutning af advokatsamfund er en retlig enhed af offentlig interesse, som omfatter alle 41 advokatsamfund i Rumænien. Forfatningsdomstolen er ansvarlig for kontrol af, om love er i overensstemmelse med forfatningen, samt afgørelse af konflikter af forfatningsmæssig karakter mellem offentlige myndigheder.

Uafhængighed

Flere ændringer af retsplejelovene i 2018 og 2019 giver fortsat anledning til bekymring om deres indvirkning på retsvæsenets uafhængighed. Retsplejelovene regulerer dommeres og anklageres status, retssystemets opbygning og det øverste retsråds funktion. Ændringerne trådte i kraft i juli og oktober 2018, og lovene blev yderligere ændret gennem adskillige nøddekreter. Foranstaltningerne gav anledning til bekymring, navnlig fordi flere nationale og internationale interessenter anså deres kombinerede virkning for at udgøre en alvorlig trussel mod retsvæsenets uafhængighed⁸. Der blev konstateret væsentlige problemer med oprettelsen af en sektion for efterforskning af lovovertrædelser i retsvæsenet (SIIJ), ordningen med dommeres og anklageres civilretlige ansvar, førtidspensionsordninger, adgang til professionen og højtstående anklageres status og udnævnelse. Gennemførelsen heraf har helt fra starten bekræftet bekymringerne for det pres, dommere og anklagere er underlagt, samt for retsvæsenets uafhængighed, effektivitet og kvalitet⁹. Desuden har den fortsatte anvendelse af lovene sat fokus på nye problemer ud over de problemer, der blev konstateret tidligt i processen¹⁰.

Gennemførelsen af de ændrede retsplejelove har taget lang tid, hvilket skaber øget usikkerhed om retssystemets funktion. Den nuværende regering har udtrykt vilje til at indgå i en dialog med domstolene og de politiske partier for at ophæve de kontroversielle foranstaltninger, men den har også påpeget, at den nuværende politiske situation ikke giver de rette betingelser for at opnå bred konsensus og det nødvendige flertal i parlamentet til at sikre støtte til omfattende reformer¹¹. Det er usandsynligt, at sådanne reformer vil blive gennemført, før der afholdes nyt parlamentsvalg. Det forhold, at disse ændringer fortsat vil være gældende, skaber usikkerhed for retssystemets funktion som helhed og for enkelte dommere med hensyn til deres uafhængighed, vilkår og karriere i særdeleshed. Usikkerheden forværres af en stærk splittelse i retssystemet med hensyn til de løsninger, der skal foreslås til ændring af retsplejelovene. Det øverste retsråd burde indtage en førende rolle og skabe konsensus, men dets arbejde har af ovenstående grunde i den seneste tid været præget af intern splittelse og uenighed.

⁶ Anklagemyndigheden, der er tilknyttet appeldomstolene, ledes af generalanklagere, og de anklagere, der er tilknyttet retterne i første instans og byretterne, ledes af førsteanklagere.

⁷ Chefanklageren i sektionen for efterforskning af lovovertrædelser i retsvæsenet udpeges ved en særlig procedure, der kun omfatter medlemmer af det øverste retsråd.

⁸ Venedigkommissionens udtalelser CDL-PI(2018)007 og CDL-AD(2019)014.

⁹ Rapport om mekanismen for samarbejde og kontrol for 2018 og 2019. Kommissionen har anbefalet, at Rumænien hurtigst muligt reviderer de ændrede retsplejelove under fuld hensyntagen til henstillingerne inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol og anbefalingerne fra Venedigkommissionen og Greco. Denne henstilling vedrørende mekanismen for samarbejde og kontrol er endnu ikke afsluttet.

¹⁰ Navnlig i forbindelse med reglerne om udnævnelse til kassationsdomstolen, den retlige kontrolinstans og adgangen til professionen generelt.

¹¹ Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget.

Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed i befolkningen er lav og har udvist en faldende tendens i de senere år. Borgernes opfattelse af retsvæsenets uafhængighed er fortsat lav (37 %) og har været faldende¹². Blandt virksomhederne ligger opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed på gennemsnittet (53 %)¹³. I begge tilfælde er den årsag, der hyppigst fremføres for den opfattede mangel på uafhængighed, forbundet med indblanding eller pres fra regering og politikere¹⁴. Den offentlige debat om retsvæsenet har været præget af stærke spændinger og offentlige angreb på retsvæsenet fra den politiske verden og medierne¹⁵, men disse spændinger er aftaget betydeligt under den nuværende regering. Selv om det øverste retsråd har reageret på visse klager, som den har modtaget med hensyn til forsvar af dommernes uafhængighed, omdømme og upartiskhed, var retsrådets samlede aktivitet på dette område begrænset¹⁶.

Anklagemyndighedens sektion for efterforskning af lovovertrædelser i retsvæsenet (SIIJ) findes stadig på trods af omfattende kritik. Denne sektion¹⁷ har udelukkende til opgave at retsforfølge forbrydelser begået af dommere og anklagere. Desuden har den også kompetence til at retsforfølge sager mod andre personer, der efterforskes sammen med de berørte dommere eller anklagere¹⁸. Venedigkommissionen har bemærket, at begrundelsen for oprettelsen af denne sektion ikke syntes at bygge på noget faktisk grundlag¹⁹, og at dens oprettelse og praksis er blevet kritiseret både for dens indvirkning på dommers og anklageres uafhængighed og for de negative virkninger, den kan have for anklagemyndighedens effektivitet²⁰. Hvis der er en opfattelse af, at pres fra sektionen kan

¹² Figur 44, EU's resultatstavle for retlige anliggender for 2020. Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed er kategoriseret som følger: meget dårlig (under 30 % af respondenterne opfatter retsvæsenets uafhængighed som rimelig god eller meget god), dårlig (30-39 %), middel (40-59 %), god (60-75 %), meget god (over 75 %).

¹³ Figur 46, EU's resultatstavle for retlige anliggender for 2020.

¹⁴ Figur 45 og 47, EU's resultatstavle for retlige anliggender for 2020.

¹⁵ Flere rapporter om mekanismen for samarbejde og kontrol har henvist til offentlige angreb på dommere og anklagere fra den politiske verden og medierne (f.eks. rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om de fremskridt, der er gjort i Rumænien inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol, COM(2019) 499 final). En undersøgelse blandt dommere i 2019 viste, at over 50 % af dem havde oplevet manglende respekt for deres uafhængighed fra regeringens og mediernes side (Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationers bidrag til onlinehøringen af interessenter til rapporten om retsstatssituationen 2020). Undersøgelsen omfattede 21 EU-medlemsstater (Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer (2020) — Independence and Accountability of the Judiciary — ENCJ Survey on the independence of judges 2019, figur 43 og 45).

¹⁶ Europa-Kommissionen, Technical report Romania 2019 (SWD(2019) 393 final), s. 18. Statusrapport om mekanismen for samarbejde og kontrol fra de rumænske myndigheder, februar 2020 og juni 2020. Når det øverste retsråd konstaterer, at udtalelser i medierne eller smædekampagner har krænket en dommers eller anklagers uafhængighed eller omdømme, sker der sjældent nogen opfølgning fra det nationale audiovisuelle råd på trods af, at der er indgået en samarbejdsprotokol med det øverste retsråd (<https://www.cna.ro/Protocol-de-colaborare-dintre.html>).

¹⁷ Et særskilt direktorat oprettet i 2018 i anklagemyndigheden til at behandle lovovertrædelser begået af dommere og anklagere.

¹⁸ Lov om domstolens organisation nr. 304/2004, artikel 88, stk. 1 og 2.

¹⁹ Der er kun et marginalt antal korruptionsforbrydelser begået af dommere og anklagere — seks ud af de 997 sager, der i 2017 blev efterforsket af direktoratet for korruptionsbekæmpelse, se f.eks. Venedigkommissionen (CDL-AD(2018)017), punkt 4.

²⁰ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om Rumæniens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol (COM(2019) 499 final), GRECO (2019), Fourth Evaluation Round — Second interim compliance report Romania, GRECO (2019) Follow-up Report to the Ad hoc Report on Romania (Rule 34), Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2019)014), Consultative Council of European Judges (CCJE) (2019), Opinion of the CCJE Bureau following a request by the Romanian Judges Forum Association as regards the situation on the independence of the judiciary in Romania, og Consultative Council of European Prosecutors, Opinion of the CCPE Bureau following a request by the Romanian

påvirke retsvæsenets uafhængighed, kan det desuden også betyde, at det ikke virker til at være uafhængigt, hvilket i sig selv er en væsentlig betingelse for retsvæsenets uafhængighed²¹. Den nuværende justitsminister har indledt høringer om et udkast til forslag om at opløse sektionen og genindføre den tidligere organisatoriske model for anklagemyndigheden²², men både covid-19-pandemien og den politiske situation har bremset dette arbejde, og sektionen er fortsat operationel. Den 21. juli 2020 forkastede Parlamentet et udkast til initiativ fra en gruppe parlamentsmedlemmer om at opløse sektionen, som også havde modtaget en negativ rådgivende udtalelse fra det øverste retsråd²³. Selv om myndighederne og interessenter oplyser, at sektionen siden oktober 2019 er ophørt med at trække appeller tilbage, og antallet af sager, der er indledt mod dommere og anklagere, er faldet, er der stadig bekymring for, at den kan anvendes som et redskab til at lægge pres på dem. I 2019 forelagde rumænske domstole flere anmodninger om præjudicielle afgørelser for Domstolen, der satte spørgsmålstegn ved, om oprettelsen af sektionen var forenelig med EU-retten, navnlig artikel 19, stk. 1, i TEU og artikel 47 i chartret²⁴. Disse sager verserer i øjeblikket.

Der blev udnævnt nye chefer for anklagemyndigheden i 2019, men de langvarige bekymringer over proceduren for udnævnelse og afskedigelse af højtstående anklagere er stadig relevante. I oktober 2019 havde ingen af anklagemyndighedens organer en udpeget ledelse²⁵. En af den nuværende justitsministers første handlinger var at tilrettelægge udvælgelsesprocedurer, med øget gennemsigtighed, og gennemføre en proces for udpegelse af en ledelse for anklagemyndigheden²⁶. Selv om den nye chefanklager ved det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse blev udpeget efter en positiv udtalelse fra det øverste retsråd, blev statsadvokaten og chefanklageren for DIICOT udpeget til trods for en negativ udtalelse fra retsrådet. Denne situation fremhævede de mangeårige mangler, som Kommissionen tidligere har påpeget, idet den i forbindelse med mekanismen for samarbejde og kontrol har anbefalet, at der er behov for en mere robust og uafhængig udnævnelsesprocedure, og at der bedst kan opnås en holdbar løsning med støtte fra Venedigkommissionen²⁷.

Movement for Defending the Status of Prosecutors as regards the situation on the independence of prosecutors in Romania.

²¹ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 6. november 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá mod Portugal, 55391/13, 57728/13 og 74041/13, præmis 149.

²² Efter en høring af alle domstole og anklagemyndigheder forelagde justitsministeren i februar 2020 et forslag om at opløse sektionen for efterforskning af forbrydelser begået af dommere til høring, hvilket dog blev afbrudt på grund af covid-19-pandemien. Den 11. juni blev opfordringen til at indsende forslag fornyet, og den 24. juni blev der afholdt en offentlig debat efter anmodning fra en NGO.

²³ I det øverste retsråds plenarforsamling stemte ti imod og otte for, mens én undlod at stemme.

²⁴ Jf. forslag til afgørelse fremsat den 23. september 2020 af generaladvokat Bobek i de forenede sager C-83/19, C-127/19 og C-195/19, sag C-291/19 og sag C-397/19.

²⁵ Chefanklageren for direktoratet for korruptionsbekæmpelse havde været ansat på midlertidig basis siden juli 2018, statsadvokaten gik på pension i april 2019, og chefanklageren for DIICOT var trådt tilbage i oktober 2019.

²⁶ Udvalgelseskriterierne, kandidaternes navne og procedurerne blev offentliggjort på justitsministerens hjemmeside, mens samtalerne blev streamet. Chefanklageren for SIIJ udpeges efter en anden procedure, der forvaltes af det øverste retsråd. På trods af flere forsøg kunne det øverste retsråd ikke gennemføre proceduren for udnævnelse af en chefanklager, hvilket forværede den interne splittelse om sektionens eksistensberettigelse.

²⁷ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om Rumæniens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol, COM(2019) 499 final. I rapporterne om mekanismen for samarbejde og kontrol blev der henstillet til, at der på ny sættes en proces i gang for at udnævne en chefanklager, og at

Afskedigelsen i 2018 af den tidligere chefanklager for direktoratet for korruptionsbekæmpelse er blevet undersøgt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (ECHR). Menneskerettighedsdomstolen fastslog, at Rumænien havde handlet i strid med artikel 6, stk. 1, ("Ret til retfærdig rettergang") og artikel 10 ("Ytringsfrihed") i den europæiske menneskerettighedskonvention i forbindelse med afskedigelse af den tidligere chefanklager for DNA²⁸. Menneskerettighedsdomstolen fastslog, at den tidligere chefanklager ikke havde haft en reel mulighed for at få prøvet grundene til, at hun blev fjernet fra stillingen, i retten²⁹. I denne forbindelse gjorde Menneskerettighedsdomstolen opmærksom på, at det i stigende grad anses som vigtigt, at en myndighed, der er uafhængig af den udøvende magt og lovgiver, deltager i forbindelse med afgørelser, der vedrører udnævnelse og afskedigelse af anklagere³⁰. Med hensyn til ytringsfriheden understregede Menneskerettighedsdomstolen også, at afskedigelsen kunne have en afdæmpende virkning og afholde andre anklagere og dommere fra at deltage i den offentlige debat om lovgivningsmæssige reformer, der påvirker retsvæsenet, og mere generelt om spørgsmål vedrørende retsvæsenets uafhængighed³¹. Hvad angår dommernes og anklageres deltagelse i den offentlige debat, havde rapporterne om mekanismen for samarbejde og kontrol givet udtryk for betænkeligheder med hensyn til retsinspektoratets praksis³² med at indlede disciplinærsager mod dommere og anklagere som følge af offentlige udtalelser om retsreformerne³³.

Ændringer af loven om vedtægterne for dommere og anklagere ændrede reglerne for dommers civile ansvar³⁴. De nye regler giver finansministeriet mulighed for at vurdere, om der er begået en retlig fejl, hvor dommeren har handlet forsætligt eller groft uagtsomt, og derefter iværksætte inddrivelsesprocedurer mod dommeren for de skader, der er forårsaget af deres domme. I henhold til den nye ordning skal en domstol for at bestemme en dommers civile ansvar først fastslå, om der er begået en retlig fejl i den pågældende dom, og om skadelidte bør få erstatning, uden at den dommer, der traf den anfægtede afgørelse, involveres i denne første procedure. Finansministeriet kan herefter indlede en inddrivelsesprocedure i retten over for dommeren på grundlag af sin egen vurdering af, at den retlige fejl var en følge af udøvelsen af pligter og beføjelser forsætligt eller groft uagtsomt³⁵. Selv om ministeriet har pligt til at høre retsinspektoratet om dette spørgsmål, er dets udtalelse

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

²⁸ Afskedigelsen fandt sted i 2018 efter forslag fra justitsministeren. Da anklagesektionen i det øverste retsråd nægtede at godkende forslaget, nægtede præsidenten at underskrive dekretet om afskedigelse, hvilket foranledigede premierministeren til at klage til forfatningsdomstolen, som i sidste ende pålagde præsidenten at underskrive dekretet.

²⁹ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 5. maj 2020, Kövesi mod Rumænien, 3594/19, præmis 157.

³⁰ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 5. maj 2020, Kövesi mod Rumænien, 3594/19, præmis 156. Se også CCPE (2014), Opinion No. 9 of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors, punkt XII og forklarende bemærkning nr. 73.

³¹ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 5. maj 2020, Kövesi mod Rumænien, 3594/19, præmis 209.

³² Retsinspektoratet er et lovbestemt organ inden for retsvæsenet, som fungerer som en autonom instans i det øverste retsråd, der er kompetent til at iværksætte og udføre disciplinærunderøgelser i forbindelse med disciplinærsager mod dommere og anklagere.

³³ Rapport om mekanismen for samarbejde og kontrol for 2018 og 2019. Bekymringerne drejede sig navnlig om den rolle, som retsinspektoratets ledelse spillede i denne periode. Genudnævnelsen af den samme chefsinspektør i maj 2019 mindskede ikke bekymringerne.

³⁴ Artikel 1, stk. 151, i lov nr. 242/2018 om ændring af artikel 96 i lov nr. 303/2004.

³⁵ Artikel 96, stk. 18, i lov nr. 303/2004.

ikke bindende. Europarådet har anerkendt, at selv om det kan være legitimt at fastsætte et personligt ansvar for en dommer for skade forårsaget af en afgørelse afsagt i ond tro eller med grov uagtsomhed, skal en sådan mulighed være underlagt klare garantier³⁶ for at beskytte dommere mod misbrug og forhindre, at den udøvende magt udøver et unødigt pres på dommerne. Der er rejst bekymring med hensyn til den beføjelse, der er tildelt finansministeriet i denne forbindelse³⁷. Europarådet bemærkede den potentielle afdæmpende virkning, som denne nye ordning kan have på dommere og anklagere, navnlig i forbindelse med oprettelsen af den nye sektion for efterforskning af lovovertrædelser i retsvæsenet³⁸. Der verserer i øjeblikket en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende den nye ordning for civilretligt ansvar for dommere og anklagere ved Domstolen³⁹.

Kvalitet

Der mangler i stadig højere grad menneskelige ressourcer i retssystemet. I december 2019 var over 12 % af dommerstillingerne⁴⁰ og næsten 20 % af anklagerstillingerne⁴¹ ubesat. Der er bekymring for, at retsvæsenet bliver endnu mere underbemandet, når den nye førtidspensionsordning for højtstående dommere⁴² træder i kraft⁴³. Selv om ikrafttrædelsen af førtidspensionsordningen er blevet udsat⁴⁴, er der tale om en midlertidig løsning, som ikke fuldt ud løser problemerne⁴⁵. Desuden er det sandsynligt, at lavere retter vil blive påvirket af personalemangel, da de nye bestemmelser udvidede uddannelses- og praktikperioden for kommende dommere⁴⁶, covid-19-pandemien forsinkede de nye ansættelsesprocedurer, og det øverste retsråd har ikke fremlagt nogen strategier for menneskelige ressourcer. Forfatningsdomstolen fastslog endvidere, at den bestemmelse, der pålægger det øverste retsråd at godkende reglerne om tilrettelæggelsen og afviklingen af udvælgelsesprøven for adgang til retsvæsenet, er forfatningsstridig⁴⁷, hvilket kan føre til yderligere forsinkelser i nyansættelserne⁴⁸.

³⁶ Anbefaling CM/Rec(2010)12 fra Europarådets Ministerkomité, punkt 66.

³⁷ Navnlig Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2018)017), GRECO Ad hoc Report on Romania (Rule 34) AdHocRep(2018)2), CCJE (Opinion of the CCJE Bureau following a request by the Romanian Judges Forum Association as regards the situation on the independence of the judiciary in Romania) og CCPE (Opinion of the CCPE Bureau following a request by the Romanian Movement for Defending the Status of Prosecutors as regards the situation on the independence of prosecutors in Romania).

³⁸ Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2018)017), punkt 117 og 164.

Jf. forslag til afgørelse fremsat den 23. september 2020 af generaladvokat Bobek i sag 397/19.

⁴⁰ Ud af det samlede antal dommerstillinger på 5 068 var 4 415 stillinger besat, og 653 var ubesat.

⁴¹ Ud af det samlede antal anklagerstillinger på 3 029 var 2.492 stillinger besat, og 587 var ubesat.

⁴² Ændringerne til lov nr. 303/2004 fra 2018.

⁴³ Ifølge ændringsforslaget vil dommere og anklagere kunne pensioneres efter 20 års tjeneste uden alderskrav og med pensioner, der kan udgøre 75 % af den seneste bruttoløn, hvilket udgør et incitament for dommere og anklagere til at gå på pension. Greco anslår, at 1 500 til 2 000 dommere vil kunne gå på pension i henhold til denne ordning.

⁴⁴ Ifølge lov nr. 239/2019 af 19. december 2019 blev ikrafttrædelsen af ændringerne til artikel 82, stk. 3, i lov nr. 303/2004 udsat til den 1. januar 2022.

⁴⁵ Venedigkommissionen har navnlig henstillet til Rumænien at tage førtidspensionsordningen op til fornyet overvejelse, foretage en konsekvensanalyse og, hvis der ikke findes nogen overbevisende argumenter for denne ordning, erstatte førtidspension med andre passende incitamenter og goder til fungerende dommere og anklagere. Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2018)017-e), punkt 155.

⁴⁶ Grunduddannelse og praktisk uddannelse for nyansatte øges til seks år i alt (i stedet for fire efter de nuværende regler). Bidrag fra MEDEL til rapporten om retsstatssituationen 2020.

⁴⁷ Afgørelse nr. 121/2020 om undtagelse vedrørende forfatningsstridighed i bestemmelserne i artikel 106, litra a) og d), i lov nr. 303/2004 om dommeres og anklageres status af 9. juni 2020. Efter denne afgørelse fremlagde justitsministeriet den 22. juni 2020 et udkast til lov om optagelse på den nationale skole for retspersonale. <http://www.just.ro/ministerul-justitiei-supune-dezbaterii-publice-proiectul-de-lege-privind->

Oprettelsen af den strategiske forvaltning af retsvæsenet har ikke givet de forventede resultater. I 2017 blev den strategiske forvaltning oprettet med det formål at behandle vigtige strategiske spørgsmål i retssystemet og samle de vigtigste institutioner med ansvar for retssystemets funktion⁴⁹. Den var også ansvarlig for at sikre gennemførelsen af handlingsplanen for strategien for udvikling af retsvæsenet 2015-2020⁵⁰, som ville blive den vigtigste drivkraft for reform af retsvæsenet, og udnytte det reformmomentum der var skabt med mekanismen for samarbejde og kontrol. Handlingsplanen omfattede løsninger på problemer med mangel på retspersonale, alt for stor arbejdsbyrde og forsinkelser i oplysning om begrundelsen for afgørelser. Efter oprettelsen kom den strategiske forvaltning af retsvæsenet imidlertid ikke i gang som planlagt, og handlingsplanen er stort set ikke gennemført.

Rumænien har et generelt højt digitaliseringsniveau i retsvæsenet, og der arbejdes fortsat på at videreudvikle det. På nuværende tidspunkt er det muligt at sende stævninger og overvåge procedurens faser online og at indgive en sag ad elektronisk vej ved de fleste domstole⁵¹. Det er dog kun nogle domme, der er tilgængelige online⁵². Der arbejdes i øjeblikket på at forbedre sagsstyringssystemet, som vil blive brugt til at bestemme antallet af endelige domme, hvor offentlige institutioner er debitorer eller kreditorer. Der er i øjeblikket ved at blive udarbejdet en analyse med henblik på at afdække, hvilke skridt der er nødvendige for en modernisering af systemet, herunder aspekter som elektronisk adgang til sagsdokumenter, elektronisk arkivering og elektronisk signatur. Analysen vil efter planen blive afsluttet inden udgangen af 2020.

Effektivitet

Retssystemet håndterer generelt sagsbyrden effektivt. I 2018 faldt sagsbehandlingstiden ved domstolene i første instans i civil- og handelsretlige sager lidt i forhold til 2017⁵³, mens den stort set forblev uændret for forvaltningsretlige sager⁵⁴. Gennemførelsesprocenten steg og ligger nu over 100 %⁵⁵, hvilket betyder, at retssystemet afslutter flere sager end dem, der indgives. Generelt er sagsbehandlingstiden vedrørende specifikke områder af EU-retten forholdsvis kort⁵⁶, bortset fra sager om hvidvaskning af penge⁵⁷.

Lovgivningsmæssige ændringer, der påvirker de menneskelige ressourcer, kan være til hinder for Rumæniens bestræbelser på at reducere sagsbehandlingstiden. Flere lovgivningsmæssige ændringer fra 2018 kan risikere at sætte en stopper for arbejdet med at

concurusul-de-admitere-la-institutul-national-al-magistraturii/. I september 2020 annoncerede justitsministeriet, at den offentlige høringsfase var afsluttet, og at forberedelserne til vedtagelsesfasen i regeringen og den efterfølgende forelæggelse for parlamentet var startet.

⁴⁸ Ifølge anbefaling CM/Rec(2010)12 fra Europarådets Ministerkomité, punkt 35, bør et tilstrækkeligt antal dommere og tilstrækkeligt kvalificeret administrativt personale afsættes til domstolene.

⁴⁹ Den består af justitsministeren, formanden for det øverste retsråd, præsidenten for kassationsdomstolen og statsanklageren for den offentlige anklagemyndighed ved kassationsdomstolen.

⁵⁰ Handlingsplan godkendt ved regeringsbeslutning 282 af 2016.

⁵¹ Figur 27, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

⁵² Figur 28, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

⁵³ Figur 6, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

⁵⁴ Figur 8, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

⁵⁵ Figur 10, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

⁵⁶ Figur 16, 17, 18, 19 og 20, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

⁵⁷ Figur 21, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

reducere sagsbehandlingstiden for civil- og strafferetlige sager⁵⁸. Bestemmelserne i civilretsplejelovgivningen om proceduren ved den forberedende instans, der har til formål at forbedre effektiviteten af sagsbehandlingen, er blevet ophævet⁵⁹. Det største problem er imidlertid ændringerne i retsplejelovene, der risikerer at bidrage til at øge manglen på menneskelige ressourcer (se ovenfor), men også kræve yderligere dommere i visse paneler⁶⁰ eller højere anciennitet i de specialiserede anklagemyndigheder. Interessenterne giver også udtryk for bekymring med hensyn til retssystemets effektivitet⁶¹. Som reaktion på disse bekymringer har det øverste retsråd iværksat to projekter, der har til formål at identificere de værktøjer, der er nødvendige for at udvikle retssystemet, og tackle årsagerne til domstolens alt for store arbejdsbyrde⁶².

II. RAMME FOR BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

Rumænien har i det store og hele indført en lovgivningsmæssig og institutionel ramme for bekæmpelse af korruption. Gennemførelsen af den nuværende nationale strategi for bekæmpelse af korruption for perioden 2016-2020 er i gang. Koordineringen af gennemførelsen varetages af justitsministeriet. Den specialiserede anklagemyndighed for korruptionsbekæmpelse, det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse (DNA), har kompetence til at undersøge sager om korruption på mellemhøjt og højt niveau, og anklagemyndigheden undersøger alle andre korruptionssager. Der er et specialiseret direktorat for korruptionsbekæmpelse i indenrigsministeriet, der varetager spørgsmål vedrørende integritet og korruption i forbindelse med det personale, der er ansat under ministeriet, herunder politiet. Det nationale integritetsagentur (ANI) har ansvaret for overvågning og kontrol af aktiver, interessekonflikter og uforenelighed, herunder af alle folkevalgte. Det nationale agentur for forvaltning af beslaglagte aktiver (ANABI) sikrer forvaltningen af beslaglagte og konfiskerede aktiver fra kriminelle aktiviteter.

I Transparency Internationals indeks for iagttaget korruption (Corruption Perceptions Index) scorede Rumænien 44/100 og ligger nr. 19 i Den Europæiske Union og nr. 70 på verdensplan⁶³. 83 % af de rumænske respondenter betragter korruption som udbredt i deres land (EU-gennemsnit: 71 %), og 64 % af dem føler sig personligt berørt af korruption i deres dagligdag (EU-gennemsnit: 26 %)⁶⁴. For så vidt angår virksomheder, anser 97 % af virksomhederne korruption for at være udbredt (EU-gennemsnit: 63 %), og 88 % af virksomhederne mener, at korruption er et problem i forbindelse med forretningsvirksomhed (EU-gennemsnit: 37 %). Samtidig mener 58 % af respondenterne, at der er tilstrækkelige vellykkede retsforfølgelser til at afskrække folk fra korruption (EU-gennemsnit: 36 %), mens

⁵⁸ Rumænien er blevet dømt for at have krænket artikel 6, stk. 1, i den europæiske menneskerettighedskonvention på grund af den uforholdsmæssigt lange sagsbehandlingstid i et betydeligt antal civil- og strafferetlige sager, og har efterfølgende fundet strukturelle løsninger på dette problem. Eksempelvis er Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 26. november 2013, Vlad mod Rumænien (sag nr. 40756/06), hovedsag for 30 lignende sager om urimelig sagsbehandlingstid i civil- og strafferetlige sager og mangel på effektive retsmidler, som fortsat er under skærpet tilsyn af Europarådets Ministerkomité.

⁵⁹ Ikrafttrædelsen af de respektive bestemmelser i den civile retsplejelov blev forsinket flere gange og til sidst ophævet.

⁶⁰ Ikrafttrædelsen af disse bestemmelser vedrørende paneler bestående af tre dommeres (i stedet for to dommere) er blevet udsat til 2021 (lov nr. 239/2019 godkendte nøddekret nr. 92/2018 om ændring og færdiggørelse af visse normative retsakter på det retlige område).

⁶¹ Bidrag fra MEDEL til onlinehøringen af interessenter til rapporten om retsstatssituationen 2020.

⁶² Bidrag fra det øverste retsråd til onlinehøringen af interessenter til rapporten om retsstatssituationen 2020.

⁶³ Transparency International (2020), 2019 Corruption Perceptions Index.

⁶⁴ Særlig Eurobarometerundersøgelse 502 (2020).

37 % af virksomhederne mener, at de personer og virksomheder, der opdages i at bestikke en højtstående embedsmand, straffes behørigt (EU-gennemsnit 31 %) ⁶⁵.

Rumænien har en omfattende national strategisk ramme for bekæmpelse af korruption takket være de nationale og lokale institutionelle aktørers store engagement. Den nuværende nationale strategi for bekæmpelse af korruption, der dækker perioden 2016-2020, indeholder bestemmelser om frivillig deltagelse af en meget stor del af den offentlige forvaltning, herunder lokale myndigheder, og statsejede virksomheder samt retshåndhavende myndigheder, anklagemyndigheden, domstolene og civilsamfundet. Forebyggelsesværktøjerne er baseret på planer for forebyggelse af korruption, der er udarbejdet af de enkelte deltagende institutioner ved hjælp af selvevaluering og risikovurderinger, og i fællesskab udviklede metoder samt peer review-evalueringer. Strategiens effektivitet afhænger i høj grad af politisk engagement, og gennemførelsen heraf er gået forholdsvis langsomt i perioden 2017-2019 på trods af de frister, som regeringen fastsatte i august 2016. I 2019 har den nuværende regerings tilsagn om at bekæmpe korruption ført til fornyet fremdrift i gennemførelsen af den forebyggende nationale strategi for bekæmpelse af korruption. Graden af gennemførelse af strategien er øget, og de forebyggende foranstaltninger følges op på både nationalt og lokalt plan. Justitsministeriet evaluerer nu også strategien med henblik på udarbejdelsen af den næste strategi ⁶⁶.

Effektiviteten af efterforskningen og strafforfølgelsen af korruptionssager er blevet påvirket af pres på de retlige og institutionelle rammer. I perioden 2013-2017 har de institutioner, der er involveret i efterforskning, retsforfølgelse og domsafsigelse i forbindelse med korruption på højt og mellemhøjt niveau, opnået solide og konsekvente resultater. I 2018 og 2019 konstaterede rapporterne om mekanismen for samarbejde og kontrol, at der var et mønster af pres på de centrale institutioner til bekæmpelse af korruption og voksende bekymring for, at det fortsatte pres havde en skadelig virkning, selv om institutionerne fortsatte med at undersøge og straffe korruption på højt niveau. Både DNA og statsadvokaten ⁶⁷ rapporterede om et tilbageskridt i resultaterne af kampen mod korruption for 2019. Midlertidig ledelse i en længere periode påvirkede deres kapacitet til at håndtere det konstante pres og de gentagne udfordringer. Deres institutionelle kapacitet er blevet yderligere påvirket af skadelige bestemmelser i de ændrede retsplejelove om de menneskelige ressourcer ⁶⁸. Oprettelsen af afdelingen for efterforskning af forbrydelser inden for retsvæsenet (SIJ) påvirkede også resultaterne af bekæmpelsen af korruption på højt niveau ⁶⁹. Desuden har en række af forfatningsdomstolens afgørelser haft en særlig indvirkning på sager om korruption på højt niveau, navnlig afgørelser om praksis for nedsættelse af paneler med

⁶⁵ Flash Eurobarometer 482 (2019). Virksomhedernes holdning til korruption i EU.

⁶⁶ Ud over den interne evaluering evalueres den nationale strategi for bekæmpelse af korruption også af en ekstern leverandør.

⁶⁷ Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget.

⁶⁸ F.eks. pludselige stigninger i anciennitetskravene til anklagere eller nye regler om delegationer. Problemet med personalemangel blev også forværret, da anklagemyndigheden samtidig blev tvunget til at finde intern kapacitet til overvågningsforanstaltninger og aflytning.

⁶⁹ I sager, der involverer en dommer eller en anklager, bevarer sektionen beføjelser til strafforfølgning for alle andre potentielt involverede personer. En række komplekse korruptionssager på højt niveau, der efterforskes af DNA, og som omfatter efterforskninger af folkevalgte, blev således overført til den nye sektion, mens sektionen var underbemandet og manglede ekspertise. Siden sektionen blev operationel i oktober 2018, har den rejst tiltale i et meget lille antal sager. Endvidere har sektionen frafaldet appeller i flere sager om korruption på højt niveau, der tidligere var blevet indgivet af DNA. Se også rapporten om mekanismen for samarbejde og kontrol 2019.

tre og fem dommere i straffesager ved kassationsdomstolen⁷⁰, om tekniske overvågningsmetoder (aflytning)⁷¹ og om korruptionsrelateret kriminalitet i forbindelse med embedsmisbrug⁷². Ifølge DNA er de kombinerede virkninger af disse afgørelser særligt alvorlige og fører til indstilling af efterforskningen af sager og annullering af sager i retten, annullering af endelige retsafgørelser og genoptagelse af retssager om realiteten i de pågældende sager, hvilket skaber risiko for potentielt at gøre det muligt at undgå strafansvar for korruption. I de første måneder af 2020 synes situationen at være forbedret med en lettelse af det politiske pres og udnævnelse af stabile ledelsesgrupper. Ikke desto mindre er der fortsat usikkerhed omkring igangværende efterforskninger og retssager i korruptionssager på højt niveau. I perioden 2015-2019 havde Rumænien det næsthøjeste antal OLAF-undersøgelser (40), som blev afsluttet med en finansiell henstilling, blandt medlemsstaterne⁷³.

Fortsat usikkerhed om ændringer af straffeloven og strafferetsplejeloven sætter bekæmpelsen af korruption i fare. En række ændringer af straffeloven og strafferetsplejeloven burde være foretaget for længst⁷⁴. Disse ændringer bør især give juridiske og politiske løsninger på en række vidtrækkende afgørelser fra forfatningsdomstolen siden 2014, som har annulleret bestemmelser i lovene, og som især har haft betydning for bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet⁷⁵. I april 2019 vedtog Parlamentet imidlertid ændringer af straffeloven, strafferetsplejeloven og særloven om korruption ved hjælp af hasteprocedurer med potentielle negative konsekvenser for bekæmpelsen af kriminalitet i almindelighed og bekæmpelsen af korruption i særdeleshed. Disse ændringer,

⁷⁰ Rumæniens forfatningsdomstol, afgørelse nr. 685/2018 og nr. 417/2019. Forfatningsdomstolen fastslog, at den praksis, der består i at udnævne lovbestemte medlemmer (præsidenten eller vicepræsidenten) til kassationsdomstolens paneler med fem dommere, er i strid med reglen om, at alle medlemmer skal udvælges ved lodtrækning. Den fastslog også, at kassationsdomstolen i strid med den gældende lovgivning havde undladt at nedsætte specialiserede paneler med tre dommere til at behandle sager om korruption i første instans. Forfatningsdomstolens afgørelser indebærer muligheden for at genoptage appelsager eller at få sager prøvet på ny i første instans på visse betingelser, der fremgår af de respektive afgørelser fra forfatningsdomstolen. Flere anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrørende den retlige virkning af disse afgørelser fra forfatningsdomstolen og deres forenelighed med EU-retten verserer i øjeblikket for Domstolen (forenede sager C-357/19 og C-547/19, sag C-379/19 og forenede sager C-811/19 og C-840/19).

⁷¹ I perioden 2016-2020 blev der afsagt en række afgørelser. Forfatningsdomstolens afgørelser betød, at anklagemyndigheden i forbindelse med fremtidige sager ikke længere skulle bruge efterretningstjenestens tekniske og menneskelige kapacitet til at indsamle bevismateriale til strafferetlige sager, men skulle opbygge denne kapacitet internt.

⁷² Rumæniens forfatningsdomstol, afgørelse af 2016. Usikkerheden med hensyn til definitionen af forbrydelsen har resulteret i, at efterforskningen er opgivet, eller at sagerne er blevet annulleret i retten. Der er behov for, at lovgiveren præciserer definitionen i straffeloven, hvilket er tilfældet med en række afgørelser fra forfatningsdomstolen.

⁷³ OLAF's finansielle henstillinger rettes til EU-institutionerne eller nationale myndigheder, der yder eller forvalter EU-midler, med henblik på at søge at inddrive den del af EU's midler, der er blevet misbrugt, til EU's budget. OLAF's finansielle henstillinger på de to vigtigste områder med delt forvaltning (de europæiske struktur- og investeringsfonde og landbrug) for 2015-2019 beløb sig til 0,35 % af de samlede betalinger til Rumænien for årene 2015-2019 (med et gennemsnit i EU-27 på 0,36 %). De finansielle virkninger af de uregelmæssigheder, som Rumænien selv har konstateret, var dog højere, nemlig 2,92 % (OLAF's rapport fra 2019, tabel 6).

⁷⁴ Det anbefales gentagne gange i rapporterne om mekanismen for samarbejde og kontrol, at man bør sikre stabilitet i lovgivningen, således at der kun foretages de ændringer, der specifikt kræves i forbindelse med forfatningsdomstolens afgørelser og gennemførelse af EU-direktiver. I rapporten om mekanismen for samarbejde og kontrol fra 2017 anbefalede Kommissionen, at reformen af straffeloven og strafferetsplejeloven afsluttes med, at parlamentet fremsætter de ændringsforslag, som regeringen har forelagt.

⁷⁵ Se foregående afsnit. En række lovforslag og nøddekreter er blevet vedtaget af skiftende regeringer, men de fleste er endnu ikke vedtaget i parlamentet.

der følger det første mislykkede forsøg på at svække de strafferetlige regler i 2018⁷⁶, har været genstand for omfattende kritik og blev kendt forfatningsstridige i juli 2019⁷⁷. De trådte derfor ikke i kraft. Opgaven med at bringe straffeloven og strafferetsplejeloven i overensstemmelse med alle forfatningsdomstolens afgørelser er endnu ikke afsluttet. Der er derfor fortsat retsikkerhed og risiko for, at indsatsen for at bekæmpe korruption ikke bliver holdbar.

Andre hindringer for effektiv retsforfølgelse endnu ikke fjernet. Et specifikt spørgsmål vedrører Parlamentets ansvar i beslutninger om anmodninger fra anklagemyndigheden om at tillade forebyggende foranstaltninger som f.eks. ransagning eller beslaglæggelse og om anmodninger om tilladelse til at undersøge et parlamentsmedlem, når han/hun også er eller har været minister. Som svar på henstillingerne fra mekanismen for samarbejde og kontrol og Greco⁷⁸ ændrede deputeretkammeret sin forretningsorden i 2019 med henvisning til kriterier fastsat af Venedigkommissionen. Den nye procedure er endnu ikke blevet afprøvet, og senatet har ikke en lignende procedure. To anmodninger fra anklagemyndigheden i 2019 om at indlede efterforskning af to tidligere ministre og parlamentsmedlemmer blev afvist.

Det nationale agentur for integritet (ANI) fortsætter med at skabe resultater, men effektiviteten er under pres på grund af en svækkelse af dets lovgivningsmæssige ramme og stadig færre ressourcer. ANI er ansvarligt for at undersøge administrative interessekonflikter, uforenelighed og formueforhold, der ikke kan begrundes, og har opnået gode resultater. Sanktioner over for uforenelighed og interessekonflikter er et vigtigt element i forebyggelsen af korruption. ANI har også udviklet effektive forebyggelsesredskaber til administrative interessekonflikter, navnlig i forbindelse med offentlige indkøb, og generelle oplysningskampagner, herunder vedrørende nationale og lokale valg. I rapporterne om mekanismen for samarbejde og kontrol fremhæves de fortsatte udfordringer for de retlige rammer med hensyn til integritet og behovet for stabilitet og klarhed samt en solid og stabil ramme⁷⁹. Adskillige lovændringer, der trådte i kraft i 2019, har svækket arbejdet med uforenelighed og interessekonflikter⁸⁰. ANI har derfor været nødsaget til at afslutte et stort

⁷⁶ Det første mislykkede forsøg på at svække de strafferetlige regler fandt sted i 2018. De lovgivningsmæssige ændringer af 24. april 2018 til straffeloven og strafferetsplejeloven foretaget ved hjælp af hasteproceduren blev kritiseret kraftigt. I oktober 2018 fastslog forfatningsdomstolen, at mange bestemmelser var forfatningsstridige. Som følge heraf blev der i rapporten fra november 2018 (COM(2018) 851) fremsat en supplerende henstilling om på ny at revidere de to love 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 (CDL-AD(2018)021).

⁷⁷ Rumæniens forfatningsdomstol, afgørelse 466 af 29. juli 2019.

⁷⁸ CVM-henstilling nr. 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." GRECO — Fourth Evaluation Round.

⁷⁹ Rapporterne om mekanismen for samarbejde og kontrol har beklaget, at der ikke findes nogen bæredygtig integritetsramme (se f.eks. COM(2017) 44).

⁸⁰ En særlig bekymring er forbundet med bestemmelsen om en forældelsesfrist på tre år for de handlinger, der afgør, om der foreligger en interessekonflikt eller uforenelighed. Derfor skulle integritetsagenturet afslutte omkring 200 undersøgelser, ligesom det har betydet, at sager er blevet annulleret i retten, 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.

antal igangværende undersøgelser, og andre sager er blevet annulleret i retten. ANI rapporterer også om flere vanskeligheder med anvendelsen af sanktioner efter endelige domstolsafgørelser mod folkevalgte lokalpolitikere, således at sanktionerne for uforenelighed eller interessekonflikter ikke anvendes, hvilket har konsekvenser for anvendelsen af integritetsreglerne i forbindelse med valg. Agenturet har foreslået at samarbejde med justitsministeriet og interessenter om at revidere integritetslovgivningen og udforme en sammenhængende og konsolideret retlig ramme. Selv om agenturets arbejdsbyrde vokser betydeligt i forbindelse med valg, er der blevet skåret i dets budget.

Der er blevet indført etiske regler for medlemmer af parlamentet⁸¹ og regeringen⁸² i de seneste år ud over de eksisterende regler for den offentlige forvaltning. Effektiviteten af mekanismen til håndhævelse af parlamentets adfærdskodeks er imidlertid ikke blevet bekræftet, da der kun er få tilfælde, hvor der er truffet disciplinære foranstaltninger over for medlemmer af parlamentet⁸³.

Det nationale agentur for forvaltning af beslaglagte aktiver (ANABI) er fuldt operationelt. Formålet med ANABI er at sikre en effektiv gennemførelse af de beslaglæggelseskendelser, der afsiges i straffesager, gennem en effektiv forvaltning af beslaglagte aktiver, der fordeles til agenturet af anklagere og dommere. Det har gjort fremskridt med at udvikle et nyt nationalt integreret system til overvågning af de foranstaltninger, som myndighederne træffer i de enkelte trin i processen for beslaglæggelse af aktiver. I december 2019 anmodede over 30 ikkestatslige organisationer regeringen om at genindføre bestemmelserne i ANABI's mandat vedrørende "social genanvendelse"⁸⁴, som ville have sikret, at en del af det konfiskerede udbytte af kriminalitet anvendes til at finansiere projekter til forebyggelse af kriminalitet, som er synlige i samfundet⁸⁵.

Rumænien har haft en særlig lov om beskyttelse af whistleblowere siden 2004. Lobbyvirksomhed reguleres ved blød lovgivning, herunder navnlig ved oprettelse af et frivilligt åbenhedsregister. Aspekter vedrørende "svingdøre" reguleres i specifikke retlige bestemmelser⁸⁶. Lovbestemmelser sikrer beskyttelse mod offentlige myndigheder, offentlige institutioner og andre enheder for personale, der indberetter lovovertrædelser⁸⁷. Mange institutioner har vedtaget operationelle procedurer til gennemførelse af lovgivningen om whistleblowing og andre integritetsinstrumenter. Den private sektor er imidlertid ikke omfattet af den eksisterende lovgivning.

III. MEDIEPLURALISME

Forfatningen stadfæster retten til ytringsfrihed samt retten til indsigt i oplysninger af offentlig interesse. Lov om audiovisuelle medier fastlægger medietilsynsmyndighedens mission og

⁸¹ Rumæniens parlament, afgørelse nr. 77/2017 om adfærdskodeksen for deputerede og senatorer.

⁸² Adfærdskodeks for medlemmer af regeringen: <http://gov.ro/ro/guvernul/sedinte-guvern/cod-de-conduita-al-membrilor-guvernului>.

⁸³ GRECO — Fourth Evaluation Round. Det fremgår endvidere af rapporten om mekanismen for samarbejde og kontrol fra 2019, at manglen på udtrykkelige bestemmelser om respekt for retsvæsenets uafhængighed ikke gør det klart, om adfærdskodekserne kan fungere som effektive redskaber for ansvarlighed.

⁸⁴ I 2018 vedtog regeringen et nøddekret om afskaffelse af social genanvendelse. Artikel 60 i nøddekret nr. 114/2018 ophævede artikel 37 i lov nr. 318/2015.

⁸⁵ Centret for retlige ressourcer: <http://www.crj.ro/apel-pesto-30-de-onguri-solicita-guvernului-romaniei-inlaturarea-efectelor-destructive-ale-oug-114-2018-in-privinta-reutilizarii-sociale-a-sumelor-confiscate-din-infractiuni/>.

⁸⁶ Lov nr. 161/2003, nøddekret vedtaget af regeringen nr. 66/2011 og lov nr. 98/2016.

⁸⁷ <https://www.whistleblowing.it/Romanian%20Law%20571-2004%20-%20whistleblowingEN.pdf>.

sammensætning og kræver, at den sikrer gennemsigtighed i organisationen, driften og finansieringen af massemedierne i den audiovisuelle sektor⁸⁸.

Tilsynsmyndigheden på området for audiovisuelle medier er det nationale audiovisuelle råd (CNA). Dets mission er fastlagt i lov om audiovisuelle medier⁸⁹. CNA er en uafhængig offentlig myndighed under parlamentarisk kontrol og varetager offentlighedens interesser inden for audiovisuel kommunikation⁹⁰. CNA's afgørelser og udtalelser er offentligt tilgængelige på dets websted⁹¹. Rådet består af 11 medlemmer, der udnævnes af parlamentet — af flertallet af de siddende senatorer og deputerede for et mandat på seks år — på indstilling fra senatet (tre medlemmer), deputeretkammeret (tre medlemmer), Rumæniens præsident (to medlemmer) og regeringen (tre medlemmer). Observatoriet for mediepluralisme (MPM 2020) vurderer mediemyndighedens uafhængighed og effektivitet som værende forbundet med lav risiko. Det bemærker imidlertid, at nogle af de udnævnte medlemmer har begrænset ekspertise, og at der ikke er enighed om normerne⁹². Det fremgår af landebesøget, at det budget, staten har afsat til at finansiere CNA's aktiviteter, er blevet ramt af covid-19-krisen, og at myndigheden er underbemandet, navnlig i lyset af de yderligere opgaver, der følger af det digitale miljø⁹³.

For så vidt angår selvregulering i pressesektoren, fastsættes faglige normer af de enkelte nyhedsredaktioner eller udgivere. Ifølge MPM 2020 giver det anledning til bekymring, at der mangler specifikke garantier for redaktionel uafhængighed og faglige normer, enten gennem lovgivning eller selvregulering.

Gennemsigtigheden af ejerskabet til medierne ser ud til at være ufuldstændig. Ifølge lov om audiovisuelle medier⁹⁴ skal Rådet sikre gennemsigtighed i tilrettelæggelsen, driften og finansieringen af massemedierne i den audiovisuelle sektor. Der findes også regler om gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab i selskabsretten⁹⁵.

Statslig annoncering benyttes efter sigende som en metode til statslig indgriben. MPM 2020 rapporterer om en høj risiko for mediepluralismen i denne henseende. De interesserede parter anfører, at der er huller i lovgivningen med hensyn til oplysningskrav, hvilket ses som en faktor, der bidrager til den manglende gennemsigtighed og muligheden for misbrug⁹⁶. Også statslige myndigheders fordeling af statslige reklamemidler er et redskab, der anvendes af statslige myndigheder til at øve indflydelse på medierne, navnlig på lokalt plan⁹⁷.

⁸⁸ Journalister uden Grænser (2020), Internationalt pressefrihedsindeks: Rumænien ligger som nr. 48 på verdensplan: <https://rsf.org/en/ranking>.

⁸⁹ Lov nr. 504/2002.

⁹⁰ Input fra Rumænien til rapporten om retsstatssituationen 2020.

⁹¹ Rumæniens nationale audiovisuelle råds websted: <http://www.cna.ro/-Informa-ii-privind-licen-ele-.html>.

⁹² Observatoriet for mediepluralisme 2020.

⁹³ I den forbindelse bør det erindres, at det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester indeholder specifikke garantier for de nationale medietilsynsmyndigheders uafhængighed og effektivitet. De rumænske myndigheder har udarbejdet et første udkast til lov om gennemførelse af det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester.

⁹⁴ Lov om audiovisuelle medier nr. 504/2002 (*Legea audiovizualului*).

⁹⁵ Lov nr. 31/1990.

⁹⁶ Bidrag fra Det Europæiske Journalistforbund til rapporten om retsstatssituationen 2020.

⁹⁷ Resultater fra observatoriet for mediepluralisme i 2020, som blev bekræftet og præciseret i forbindelse med landebesøget.

Selv om ytringsfriheden anerkendes i forfatningen⁹⁸, og adgangen til det journalistiske erhverv er ubegrænset, stammer nogle af de rapporterede problemer fra gennemførelsen af den retlige ramme. MPM 2020 rapporterer om visse spørgsmål vedrørende beskyttelse af ytringsfriheden, idet der er en tendens til, at disse problemer opstår som følge af gennemførelsesproblemer og ikke selve lovgivningsrammerne. Lovgivningen om beskyttelse af personers værdighed og omdømme kræver, at disse interesser afvejes mod ytringsfriheden. MPM 2020 beretter om uoverensstemmelser i fortolkningen af lovgivningen og de hårde sanktioner, der anvendes over for journalister i den forbindelse⁹⁹. "Ærekrænkelser" og "injurier" blev imidlertid afkriminaliseret, da straffeloven blev revideret i 2014.

Der er problemer med håndhævelsen af den forfatningsmæssige ret til at få aktindsigt i alle oplysninger af offentlig interesse. MPM 2020 beskriver problemer med håndhævelsen af denne ret, når det drejer sig om aktindsigt i dokumenter, der opbevares af offentlige organer. Interessenterne oplyser, at de ofte modtager svar for sent¹⁰⁰, og/eller at svarene ikke er fyldestgørende. MPM 2020 oplyser dog også, at der i alle tvister vedrørende spørgsmål som journalisters adgang til og anvendelse af dokumenter eller beskyttelse af kilder afgøres i retten efter ECHR's retspraksis¹⁰¹. Flere interessenter¹⁰² henviste til de påståede misbrug af databeskyttelseslovgivningen til at begrænse mediefriheden. Undtagelsen vedrørende behandling af personoplysninger i journalistisk øjemed er begrænset i den rumænske databeskyttelseslovgivning¹⁰³. MPM 2020 konstaterede, at den "nationale udgave af den generelle forordning om databeskyttelse" ikke indeholdt tilstrækkelig beskyttelse af journalisters arbejde, og der blev rapporteret om tilfælde, hvor den rumænske datatilsynsmyndighed angiveligt havde bedt en nyhedsredaktion om at oplyse dens kilder.

Der er rapporteret om trusler mod rumænske journalister på grund af deres professionelle aktiviteter. I 2019 og 2020 offentliggjorde Europarådets platform for fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed fire varsler vedrørende Rumænien: to varsler vedrørte krænkende retssager om bagvaskelse, et om dødstrusler rettet mod en opsøgende journalist¹⁰⁴ og et om lukning af en tv-stations signal¹⁰⁵.

IV. ANDRE INSTITUTIONELLE SPØRGSMÅL VEDRØRENDE DEN DEMOKRATISKE KONTROL OG BALANCE

Rumænien er en semipræsidentiel repræsentativ demokratisk republik. Det rumænske parlament har to kamre, nemlig senatet (overhuset), og deputeretkammeret (underhuset). Regeringen, deputeretkammeret, senatorerne eller en gruppe på mindst 100 000 borgere har

⁹⁸ Rumæniens forfatning, artikel 30.

⁹⁹ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. juli 2020, Monica Macovei mod Rumænien (sag nr. 53028/14), hvori domstolen konstaterede, at ytringsfriheden var blevet krænkede, og at retsmidlet — erstatning og betaling af udgifterne til offentliggørelse af den endelige dom i aviserne — havde en afdæmpende virkning på sagsøgerens ytringsfrihed.

¹⁰⁰ Svarfristen er blevet forlænget fra 30 til 60 dage. Se <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/449380>. Denne forlængelse er imidlertid midlertidig, jf. præsidentielt dekret nr. 195/2020, artikel 56, bilag 1, idet den kun gælder, så længe undtagelsestilstanden varer.

¹⁰¹ Erklæring fra OSCE's repræsentant: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/449380>.

¹⁰² Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Rumænien.

¹⁰³ Lov nr. 190/2018, artikel 7.

¹⁰⁴ Efterforskningen af denne sag pågår.

¹⁰⁵ Europarådet, platform for fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed. Også offentliggjort på Mapping Media Freedom-platformen.

ret til at tage initiativ til lovgivning¹⁰⁶. Forfatningsdomstolen er garant for, at forfatningen til enhver tid overholdes, og er ansvarlig for kontrol af lovgivningen¹⁰⁷.

Processen for udarbejdelse og vedtagelse af love er velreguleret, herunder en udvidet institutionel magtdelingsstruktur. Ifølge forfatningen er parlamentet den lovgivende myndighed, mens regeringen kun har delegerede beføjelser i lovgivningsprocessen. Ifølge den almindelige lovgivningsprocedure bør lovforslag godkendes af de offentlige myndigheder med ansvar for anvendelsen af lovgivningen og underkastes en offentlig høring¹⁰⁸. Desuden afgiver det lovgivende råd, som er et rådgivende ekspertorgan i parlamentet, en udtalelse om ethvert nyt udkast til lovgivning, sikrer en systematisk harmonisering og koordinering af hele lovkomplekset og fører den officielle fortegnelse over lovgivningen i Rumænien¹⁰⁹. Hvis det er regeringen, der tager initiativ til lovgivning, skal lovforslaget forelægges parlamentet, hvor det drøftes og vedtages af begge kamre. Rumæniens præsident bekendtgør loven, men har ret til sende loven tilbage til parlamentet én gang med henblik på fornyet behandling¹¹⁰. Formanden for deputeretkammeret, formanden for senatet, regeringen, en gruppe medlemmer af parlamentet, kassationsdomstolen, Rumæniens præsident eller ombudsmanden kan anmode om, at der foretages en kontrol af overholdelsen af forfatningen.

Den almindelige lovgivningsprocedure sættes ofte ud på et sidespor på grund af regeringens omfattende brug af nøddekreter¹¹¹. Ifølge forfatningen er det kun muligt at vedtage nøddekreter i ekstraordinære og begrundede tilfælde af hastende karakter, og ikke for visse kategorier af love som f.eks. forfatningsbestemmelser eller love, der berører grundlæggende rettigheder. Skiftende regeringer har ikke desto mindre brugt nøddekreter til at lovgive på mange områder, herunder retlige anliggender og valg samt områder, der berører grundlæggende rettigheder, hvilket giver anledning til bekymring med hensyn til lovgivningens kvalitet, retssikkerheden og respekten for magtens tredeling¹¹². I modsætning til den almindelige lovgivningsprocedure er der ingen forpligtelse til høring, og den institutionelle kontrol kan ikke udøves¹¹³. Ombudsmanden (*Avocatul Poporului*) kan indbringe anvendelsen af nøddekreter for forfatningsdomstolen, men denne beføjelse er sjældent blevet anvendt. I en vejledende folkeafstemning i maj 2019, som blev afholdt efter initiativ fra præsidenten¹¹⁴, støttede et flertal af borgerne et forbud mod vedtagelse af

¹⁰⁶ Rumæniens forfatning, artikel 74. De borgere, der udøver deres lovgivningsinitiativret, skal dække mindst en fjerdedel af landets amter, og i hvert af disse amter eller Bukarest kommune skal der registreres mindst 5 000 underskrifter til støtte for et sådant initiativ.

¹⁰⁷ Rumæniens forfatning, artikel 142.

¹⁰⁸ Initiativtageren til en retsakt har pligt til at offentliggøre lovforslaget mindst 30 dage, før det forelægges til analyse, godkendelse og vedtagelse.

¹⁰⁹ Rumæniens forfatning, artikel 79.

¹¹⁰ Rumæniens forfatning, artikel 77, stk. 2.

¹¹¹ Nøddekreter træder i kraft, så snart de er offentliggjort i lovtidende. Selv om de skal endelig vedtages som lov af parlamentet, er der ingen frist herfor.

¹¹² Rapport om mekanismen for samarbejde og kontrol, januar 2017, rapport om mekanismen for samarbejde og kontrol, november 2017, rapport om mekanismen for samarbejde og kontrol, november 2018, rapport om mekanismen for samarbejde og kontrol, oktober 2019, Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2018)021), Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2019)014), GRECO (2018), Ad-hoc Report on Romania and GRECO (2016) Fourth Evaluation Round — Evaluation Report.

¹¹³ Der kan kun afgives ikkebindende udtalelser (f.eks. fra det lovgivende råd).

¹¹⁴ De spørgsmål, der blev sendt til folkeafstemning, var følgende: "1. Er du enig i forbuddet mod amnesti og benådning for korruption? 2. Er du enig i forbuddet mod, at regeringen godkender nøddekreter på området for strafbare handlinger, straffe og domstolens organisation, og i udvidelsen af retten til at indbringe lovene direkte for forfatningsdomstolen?"

nøddekreter på det retlige område samt udvidede retten til at indbringe dekreter direkte for forfatningsdomstolen til andre myndigheder end ombudsmanden.

I forbindelse med covid-19-pandemien blev der erklæret undtagelsestilstand. Polens præsident erklærede den 16. marts undtagelsestilstand med Parlamentets godkendelse¹¹⁵. I denne forbindelse meddelte Rumænien Europarådet en undtagelse fra forpligtelserne i den europæiske menneskerettighedskonvention¹¹⁶. Efter en anmodning fra ombudsmanden vedrørende bøder, der bl.a. kunne udstedes for ikke at overholde karantænereglerne¹¹⁷, konstaterede forfatningsdomstolen, at de anfægtede bestemmelser var forfatningsstridige, idet de, fordi de begrænsede eller påvirkede borgernes grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder eller statens grundlæggende institutioner, skulle vedtages ved lov som en formel retsakt fra parlamentet og ikke ved et nøddekret¹¹⁸.

Lovændringer er ofte ikke forudsigelige eller af god kvalitet og vækker bekymring med hensyn til offentlighedens interesse. Institutionelle interessenter rapporterer, at vigtig lovgivning alt for ofte ændres, hvor formålet med ændringerne ofte er uklart, og de deraf følgende love kan være modstridende¹¹⁹. De hurtige ændringer af lovgivningen gennem nøddekreter og den manglende retssikkerhed er også til skade for investeringsmiljøet¹²⁰. På forskellige politikområder er der inden for de sidste tre år foretaget adskillige lovændringer af de samme love, herunder modstridende ændringer, som parlamentet har vedtaget. Under lovgivningsprocessen udøver det lovgivende råd ofte sin ret til at fremhæve den modstridende karakter af ændringsforslag samt mulige uoverensstemmelser med forfatningen, men dets udtalelser er kun rådgivende. En stor del af de lovgivningsforslag, der vedtages af parlamentet, indbringes for forfatningsdomstolen, inden de blev bekendtgjort.

På trods af den gældende ramme gennemføres der ikke tilstrækkeligt mange konsekvensanalyser og offentlige høringer. Udkast til normative retsakter fremsendes først til analyse og godkendelse hos de berørte offentlige myndigheder efter afslutningen af den offentlige høring, men denne høringsprocedure betragtes som formel¹²¹. Mange lokale og centrale myndigheder offentliggør dog ikke den foreslåede lovgivning til offentlig debat, og der henvises ofte til nødsituationer eller nationale sikkerhedshensyn for at begrænse gennemsigtigheden¹²².

¹¹⁵ Dekret om indførelse af undtagelsestilstand på Rumæniens område af 16. marts 2020. Undtagelsestilstanden var oprindeligt annonceret til at vare 30 dage, men blev forlænget med en ny periode på 30 dage. Efter forfatningsdomstolens afgørelser, som satte spørgsmålstegn ved retsgrundlaget for undtagelsestilstanden og parlamentets rolle i afgørelsen, vedtog parlamentet lov nr. 55/2020 om fastlæggelse af de borgerrettigheder, der kan begrænses under en pandemi. Efter afslutningen af undtagelsestilstandens anden periode, har Rumænien været i nødretstilstand siden den 15. maj.

¹¹⁶ Rumæniens Faste Repræsentation ved Europarådet (2020), Note verbale JJ9014C, af 18. marts 2020. Rumænien trak undtagelsen tilbage den 15. maj 2020 (Rumæniens Faste Repræsentation ved Europarådet (2020), Note verbale JJ9051C af 15. maj 2020).

¹¹⁷ Anmodningen henviste til nøddekret nr. 34/2020. Ombudsmanden påberåbte sig den manglende klarhed og forudsigelighed i lovtæksten, som ikke indeholdt en præcis beskrivelse af en forseelse og gav tilladelse til, at der blev indført sanktioner ved militære anordninger.

¹¹⁸ Afgørelse nr. 152/2020 af 6. maj 2020.

¹¹⁹ Eksempler på institutionelle interessenter, der har givet udtryk for denne bekymring, og som nævnes i tidligere rapporter om mekanismen for samarbejde og kontrol, omfatter kassationsdomstolen, DNA og ANI.

¹²⁰ Den manglende retssikkerhed er også blevet understreget i forbindelse med det europæiske semester: European Semester: Country Report 2020.

¹²¹ Public administration characteristics and performance in EU28: Romania, 2018, s. 868.

¹²² Public administration characteristics and performance in EU28: Romania, 2018, s. 872.

Regeringen har truffet foranstaltninger til at forbedre gennemsigtigheden og ansvarligheden. Disse foranstaltninger, der træffes på nationalt og lokalt plan, har til formål at åbne forvaltningen ved at vedtage principper og initiativer for offentlighed i forvaltningen. Regeringen har også oprettet en åben dataplatform, hvor en liste over åbne datasæt er offentligt tilgængelig¹²³. I Kommissionens vurderingsramme for offentlig forvaltning og styring får Rumænien en meget lav score for kvaliteten af offentlige indkøb og gennemsigtigheden i forbindelse med offentlige indkøb¹²⁴.

Regeringen gav tilsagn om at iværksætte en handlingsplan om spørgsmålet om gennemførelse af retsafgørelser og anvendelse af domstolens retspraksis i den offentlige forvaltning. Efter at det blev konstateret, at Rumænien havde handlet i strid med menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1, ved, at forvaltningen eller juridiske personer, der handler under statens ansvar, ikke overholder endelige nationale retsafgørelser eller først gør dette med betydelig forsinkelse¹²⁵, skal Rumænien træffe de nødvendige strukturelle foranstaltninger for at sikre, at den offentlige forvaltnings økonomiske og ikke-økonomiske afgørelser fuldbyrdes. Rumænien er under skærpet tilsyn fra Europarådets Ministerkomité med hensyn til gennemførelsen af denne dom¹²⁶. Den rumænske regering godkendte den 3. april 2019 et memorandum om foranstaltninger til 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. Denne plan omfatter en mekanisme til udarbejdelse af nøjagtige statistikker med henblik på at muliggøre fremtidig overvågning.

Uafhængige myndigheder spiller en rolle med hensyn til at beskytte de grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet. Det rumænske institut for menneskerettigheder er et ikke-akkrediteret associeret medlem af det europæiske netværk af nationale menneskerettighedsinstitutioner¹²⁷, som har mandat til at udøve fremmede aktiviteter og beskæftiger sig med en lang række menneskerettighedsspørgsmål i Rumænien. I 2020 blev der indledt en lovgivningsprocedure med henblik på at præcisere mandatet og beføjelserne for instituttet, som giver det beføjelse til at afgive udtalelser på anmodning af parlamentariske udvalg om udkast eller andre spørgsmål vedrørende menneskerettigheder, som behandles i Parlamentet¹²⁸. Ombudsmanden¹²⁹ har mandat til at forsvare enkeltpersoners rettigheder og frihedsrettigheder i deres forbindelser med de offentlige myndigheder. Det er en offentlig myndighed, som er selvstændig og uafhængig. Dens beføjelser omfatter indbringelse af love og dekreter, herunder regeringens nøddekreter, for forfatningsdomstolen med henblik på en efterfølgende forfatningskontrol ved forfatningsdomstolen¹³⁰.

¹²³ Regeringens dataportal: <http://data.gov.ro/>.

¹²⁴ Europa-Kommissionen (2019), Assessment framework for Public Administration and Governance: 2,4 af 10 point.

¹²⁵ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 6. september 2005, *Săcăleanu group mod Rumænien* (sag nr. 73970/01).

¹²⁶ Afdelingen for fuldbyrdelse af domme ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (2019), afgørelse CM/Del/Dec(2019)1340/H46-15.

¹²⁷ Det var tidligere blevet akkrediteret med C-status, hvilket ikke længere er en gyldig akkrediteringsstatus. Det rumænske institut ansøgte om akkreditering i 2020.

¹²⁸ Bidrag fra det europæiske netværk af nationale menneskerettighedsinstitutioner (ENNRHI) til rapporten om retsstatssituationen 2020.

¹²⁹ Ombudsmanden er ikke medlem af ENNRHI og er ikke akkrediteret. Ombudsmanden ansøgte om akkreditering i 2020.

¹³⁰ Artikel 15, litra h) og i), lov nr. 35/1997, af 13. marts 1997.

Det rumænske civilsamfund er aktivt med hensyn til at forsvare retsstaten og har reageret på forsøg på at begrænse ikke-statslige organisationers foreningsfrihed. Foreningsfriheden er forankret i forfatningen, og i regeringsbekendtgørelse nr. 26/2000 er der fastsat regler for oprettelse af foreninger og fonde¹³¹. Denne retsakt skaber en ramme for de private og offentlige foreningers og fondes adgang til private og offentlige midler samt partnerskabet mellem de offentlige myndigheder og privatretlige juridiske personer, som ikke arbejder med gevinst for øje. Civilsamfundets stærke engagement i indsatsen for at bekæmpe korruption har været afgørende for at fremme reformerne. Mellem 2017 og 2019 var civilsamfundet aktivt i sin kritik af kontroversielle reformer¹³² og udtrykte sin stærke støtte til retsstatsprincippet. Interessenterne oplyser, at der har været flere forsøg på at blande sig i ikke-statslige organisationers aktiviteter¹³³, men at civilsamfundets fælles reaktion har forhindrede, at de er blevet ført ud i livet¹³⁴. Interessenterne udtrykte især bekymring over, at gennemførelsen i rumænsk ret af EU's regler om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme¹³⁵ kan have en indvirkning på ikke-statslige organisationer, nemlig ved at kræve, at de i justitsministeriets register skal offentliggøre alle deres støttemodtagere eller bidragsydere, hvilket civilsamfundsorganisationerne har modsat sig¹³⁶.

¹³¹ 4 173 sammenslutninger, foreninger, fonde, fagforeninger og udenlandske juridiske personer var registreret i det officielle register i referenceperioden (2019 — april 2020).

¹³² Se afsnit I.

¹³³ Civilsamfundet anses for at være indsnævret (rating foretaget af CIVICUS på en skala med fem kategorier: åben, indsnævret, obstrueret, undertrykt og lukket).

¹³⁴ Bidrag fra Funky Citizens til rapporten om retsstatssituationen 2020.

¹³⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF.

¹³⁶ Bidrag fra Funky Citizens til rapporten om retsstatssituationen 2020, bidrag fra det europæiske netværk af nationale menneskerettighedsinstitutioner til rapporten om retsstatssituationen 2020.

Bilag I: Liste over kilder i alfabetisk rækkefølge*.

* *Listen over indkomne bidrag i forbindelse med høringen om rapporten om retsstatssituationen 2020 kan findes på (COM-websted).*

CEPEJ (2018), European judicial systems: efficiency and quality of justice.

CIVICUS (2020), Romania country profile. <https://monitor.civicus.org/country/romania/>.

Consultative Council of European Judges (CCJE) (2019), Opinion of the CCJE Bureau following a request by the Romanian Judges Forum Association as regards the situation on the independence of the judiciary in Romania.

Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) (2019), Opinion of the CCPE Bureau following a request by the Romanian Movement for Defending the Status of Prosecutors as regards the situation on the independence of prosecutors in Romania.

Europarådet: Ministerkomitéen (2010), Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities.

Europarådet: Ministerkomitéen (2016), Recommendation CM/Rec(2016)4 on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors.

Domstolen, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, sag C-64/16, dom af 27. februar 2018.

Generaldirektoratet for Kommunikation (2016, 2017, 2018, 2019, 2020), Eurobarometer: Perceived independence of the national justice system in the EU among the general public.

Eurocommerce (2020), Single Market Barriers Overview.

Europa-Kommissionen (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020), EU's resultatavle for retlige anliggender.

Europa-Kommissionen (2017), Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om Rumæniens fremskridt inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol, COM(2017) 44 final.

Europa-Kommissionen (2017), Technical report Romania 2019, SWD(2017) 25 final.

Europa-Kommissionen (2017), Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om Rumæniens fremskridt inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol, COM(2017) 751 final.

Europa-Kommissionen, Technical report Romania 2019, SWD(2017) 701 final.

Europa-Kommissionen (2018), Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om Rumæniens fremskridt inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol, COM(2018) 851 final.

Europa-Kommissionen (2018), Technical report Romania 2019, SWD(2018) 551 final.

Europa-Kommissionen (2020), The OLAF Report 2019.

Europa-Kommissionen (2019), Assessment framework for Public Administration and Governance.

Europa-Kommissionen (2019), Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om Rumæniens fremskridt inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol, COM(2019) 499 final.

Europa-Kommissionen (2019), Technical report Romania 2019, SWD(2019) 393 final.

Europa-Kommissionen (2020), European semester country report — Romania.

Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer (2020), Independence and Accountability of the Judiciary — ENCJ Survey on the independence of judges, 2019.

Det europæiske netværk af nationale menneskerettighedsinstitutioner (2020), Contribution from the European Network on National Human Rights Institutions for the 2020 Rule of Law Report.

Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (2020), Submission to the European Commission in the context of the preparation of the first annual Rule of Law Report.

Funky Citizens (2020), Contribution to the online stakeholder consultation for the 2020 Rule of Law Report.

GRECO (2014), Fourth Evaluation Round — evaluation report on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors — Romania.

GRECO (2019), Fourth Evaluation Round — evaluation report on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors — Compliance report Romania.

GRECO (2019), Follow-up Report to the Ad hoc Report on Romania (Rule 34).

MEDEL (2020), Contribution to the online stakeholder consultation for the 2020 Rule of Law Report.

Rumæniens nationale dommerforening m.fl. (2020), Report on the State of the Justice System and of the Rule of Law in Romania.

Rumæniens regering (2020), Written contribution to the 2020 Rule of Law Report.

Rumæniens øverste retsråd (2020), Contribution to the online stakeholder consultation for the 2020 Rule of Law Report.

Venedigkommissionen (2012), Opinion on the compatibility with constitutional principles and the rule of law of actions taken by the government and the parliament of Romania in respect of other state institutions and on the government emergency ordinance on amendment to the law No. 47/1992 regarding the organisation and functioning of the Constitutional Court and on the government emergency ordinance on amending and completing the law No. 3/200 regarding the organisation of a referendum of Romania, CDL-AD(2012)026.

Venedigkommissionen (2019), Opinion on Emergency Ordinances No. 7 and GEO No. 12 Amending the Laws of Justice.

Virtuelt landebesøg i Rumænien i forbindelse med rapporten om retsstatssituationen 2020.

Bilag II: Landebesøget i Rumænien

Kommissionens tjenestegrene afholdt i juni 2020 virtuelle møder med:

- Sammenslutningen af dommere i Rumænien
- Sammenslutningen *Mișcarea pentru apărarea statutului procurorilor*
- Center for uafhængig journalistik
- Expertforum
- Freedom House
- Funky Citizens
- Kassationsdomstolen
- Initiative for Justice Association
- Deputeretkammerets retsudvalg
- Det lovgivende råd
- Mediesammenslutningen — Cluj
- Justitsministeriet
- Det nationale agentur for forvaltning af beslaglagte aktiver
- Det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse
- Den nationale strategi for korruptionsbekæmpelse
- Det nationale audiovisuelle råd
- Det nationale integritetsagentur
- Den nationale fagforening for dommere i Rumænien
- Ombudsmanden
- OCCRP
- Anklagemyndigheden ved kassationsdomstolen
- Det rumænske dommerforum
- Regeringens generalsekretariat
- Det øverste retsråd

* Kommissionen mødtes også med følgende organisationer ved en række horisontale møder:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Konferencen af Europæiske Kirker
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed
- Det Europæiske Borgerforum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Den Internationale Juristkommission
- Det International Menneskerettighedsforbund
- Det Internationale Presseinstitut
- Platformen for livslang læring
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Journalister uden Grænser
- Transparency International EU