



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 23. november 2022
(OR. en)

15137/22

COVEME 1

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	22. november 2022
til:	Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2022) 664 final
Vedr.:	RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET om Rumæniens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2022) 664 final.

Bilag: COM(2022) 664 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Strasbourg, den 22.11.2022
COM(2022) 664 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om Rumæniens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol

1. INDLEDNING

Mekanismen for samarbejde og kontrol (MSK) blev oprettet ved Rumæniens tiltrædelse af EU i 2007 som en overgangsforanstaltning for at lette landets fortsatte bestræbelser på at reformere retsvæsenet og intensivere bekæmpelsen af korruption¹. Den udgjorde en fælles forpligtelse for den rumænske stat og EU. I overensstemmelse med beslutningen om oprettelse af mekanismen og som understreget af Rådet og bekræftet af Den Europæiske Unions Domstol (Domstolen)² ophører mekanismen for samarbejde og kontrol, når alle de benchmarks³, der er defineret for Rumænien, er blevet tilfredsstillende opfyldt.

Arbejdet inden for rammerne af MSK har været i gang siden 2007 for at tilskynde til og følge reformprocessen baseret på benchmarks. I januar 2017 foretog Kommissionen en omfattende vurdering af udviklingen i de ti år med mekanismen⁴, som gav et klart billede af de betydelige fremskridt, der var gjort. Kommissionen fremsatte tolv specifikke henstillinger, som, når de blev opfyldt på en irreversibel måde, ville være tilstrækkelige til at afslutte MSK-processen, medmindre den positive udvikling skulle vise sig at vende.

Siden da har Kommissionen foretaget fire vurderinger af de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af henstillingerne. I rapporter fra slutningen af 2017 til 2019 blev der meldt om et aftagende reformtempo. De skridt, som Rumænien havde taget, genåbnede de spørgsmål, der i rapporten fra januar 2017 blev anset for at være afsluttet, og der blev fremsat yderligere henstillinger⁵. Både Europa-Parlamentet og Rådet delte denne bekymring⁶. I rapporten fra juni 2021 blev der imidlertid konstateret betydelige fremskridt, og en lang række henstillinger var på vej til at blive opfyldt, hvis fremskridtene fortsat var stabile⁷.

I de seneste år har EU udviklet sin værktøjskasse betydeligt for at opretholde retsstatsprincippet i hele EU⁸. Nogle af de redskaber, der er indført, er af direkte relevans for EU's bestræbelser på at støtte Rumænien i reformprocessen. Som følge heraf er der nu en række overvågningsspor med fokus på spørgsmål omfattet af MSK-benchmarkene.

Retssystemet generelt, herunder reform af retsvæsenet samt rammer for bekæmpelse af korruption, er to af de områder, der er omfattet af de årlige rapporter om retsstatssituationen for alle medlemsstater⁹. Denne løbende koordinerings- og overvågningsproces rækker ud over den specifikke situation efter tiltrædelsen, som udløste mekanismen for samarbejde og kontrol. Rapporterne om retsstatssituationen omfatter spørgsmål, der har stor betydning for reformkapaciteten og bæredygtigheden af reformer,

¹ I overensstemmelse med Ministerrådets konklusioner af 17. oktober 2006 (13339/06) blev mekanismen indført ved Kommissionens beslutning af 13. december 2006 (K(2006) 6569).

² Domstolens dom af 18. maj 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" m.fl., forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 and C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, præmis 164.

³ Benchmarkene for Rumænien vedrører retssystemets effektivitet og gennemsigtighed, centrale institutioner på områder som integritet og bekæmpelse af korruption på alle niveauer og forebyggelse af korruption.

⁴ COM(2017) 44.

⁵ COM(2017) 751, COM(2018) 851, COM(2019) 499.

⁶ Europa-Parlamentets beslutning af 13. november 2018 om retssikkerhed i Rumænien (P8_TA-PROV(2018)0446). Rådets konklusioner af 12. december 2018: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15187-2018-INIT/da/pdf>.

⁷ COM(2021) 370.

⁸ Et andet instrument, der er blevet indført siden MSK-rapporten fra 2018, er forordningen om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget (forordning 2020/2092, EUT L 433I af 22.12.2020, s. 1).

⁹ Kommissionen har indtil videre vedtaget tre rapporter om retsstatssituationen: COM(2020) 580, COM(2021) 700 og COM(2022) 500. De omfattede specifikke kapitler om Rumænien: SWD(2020) 322, SWD(2021) 724 og SWD(2022) 523.

såsom kvaliteten af lovgivningen og lovgivningsprocessen, uafhængige institutioners rolle med hensyn til at sikre demokratisk kontrol, et gunstigt miljø for civilsamfundet samt mediefrihed og -pluralisme. Rapporten om retsstatssituationen 2022 indeholder for første gang henstillinger til alle medlemsstater, der skal støtte dem i deres reformer på de fire rapporteringsområder, herunder for Rumænien¹⁰. De rumænske myndigheder har samarbejdet aktivt og konstruktivt med Kommissionen inden for rammerne af cyklussen for den årlige rapport om retsstatssituationen.

En række retsstatsrelaterede spørgsmål — navnlig vedrørende retssystemernes effektivitet, bekæmpelse af korruption og kvalitet og inklusivitet i lovgivningsprocessen — indgår også i det europæiske semester i lyset af deres indvirkning på erhvervsklimaet, investeringer, den økonomiske vækst og beskæftigelsen. Desuden indeholder den rumænske genopretnings- og resiliensplan, som Kommissionen har vurderet positivt, og som Rådet vedtog den 3. november 2021¹¹, konkrete milepæle vedrørende spørgsmål, der er omfattet af MSK og er centrale for reformprocessen, såsom reform af retsvæsenet og rammer for bekæmpelse af korruption¹².

I denne rapport gøres der status over Rumæniens fremskridt med hensyn til at gennemføre de udestående MSK-henstillinger og opfyldelsen af MSK-benchmarkene siden juni 2021. Som i de foregående år er denne rapport resultatet af en omhyggelig analyse foretaget af Kommissionen på grundlag af et tæt samarbejde med rumænske institutioner, civilsamfundet og andre interessenter¹³.

2. VURDERING AF FREMSKRIDT MED HENSYN TIL OPFYLDELSE AF HENSTILLINGERNE

I dette afsnit vurderes fremskridtene med Kommissionens henstillinger i tidligere MSK-rapporter og navnlig de 12 henstillinger fra januar 2017 og de otte yderligere fra november 2018. Opfyldelsen af alle resterende henstillinger vil gøre det muligt at afslutte MSK. De udgør de væsentlige skridt, der er nødvendige for at cementere reformprocessen på en bæredygtig vej i fremtiden, hvor der i samarbejdet med Rumænien vil være fokus på den fortsatte gennemførelse af reformer som led i rapporten om retsstatssituationen.

2.1. Første benchmark: Retsvæsenets uafhængighed og reform af retsvæsenet¹⁴

Retsplejelove og retlige garantier for retsvæsenets uafhængighed

Henstillinger fra 2018

- *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.*

¹⁰ COM(2022) 500, bilag og landekapitel om retsstatssituationen i Rumænien.

¹¹ Rådets gennemførelsesafgørelse af 3. november 2021 (ST 12319/21). Der henvises til specifikke milepæle i teksten.

¹² Opfyldelsen af disse milepæle vil blive vurderet efter den særlige procedure på grundlag af kriterierne i Rumæniens genopretnings- og resiliensplan.

¹³ Kommissionens tjenestegrene arrangerede en undersøgelsesmission i november 2022. Onlinemøder blev afholdt med justitsministeren, medlemmer af det rumænske parlament, det øverste retsråd, kassationsdomstolen, statsadvokaten, det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse, det nationale integritetsagentur, det nationale agentur for forvaltning af beslaglagte aktiver (ANABI), civilsamfundsorganisationer og retlige sammenslutninger.

¹⁴ De fulde benchmarks i den oprindelige MSK-beslutning findes i bilaget.

Tre retsplejelove¹⁵ definerer dommeres status og indeholder bestemmelser om retssystemets og det øverste retsråds opbygning. De er derfor afgørende for at sikre dommernes uafhængighed og et velfungerende retsvæsen. Ændringerne af disse retsplejelove i 2018 og 2019 havde stor indvirkning på retssystemets uafhængighed, kvalitet og effektivitet. De vigtigste spørgsmål, der blev indkredset, omfattede oprettelsen af en særlig afdeling for efterforskning af strafbare handlinger inden for retsvæsenet (SIJ), ordningen for dommeres og anklageres civile ansvar, førtidspensionsordninger, adgang til erhvervet samt status for og udnævnelse af højtstående anklagere. Gennemførelsen af de ændrede love bekræftede hurtigt, at der var grund til bekymring, og at der er opstået nye problemstillinger i de mellemliggende år, som klart viste, at der er behov for en generel revision af lovene¹⁶.

Overvejelserne om, hvordan de tre love skal ændres, begyndte i september 2020 og tog fart i foråret 2022¹⁷ med en ny høring iværksat af justitsministeriet i juni 2022. Høringen førte til reviderede forslag, der blev forelagt det øverste retsråd til udtalelse. På baggrund af retsrådets udtalelse i august 2022 blev der fremlagt nye reviderede lovgivningsforslag i parlamentet, og den parlamentariske proces blev afsluttet i oktober 2022¹⁸. Flere bestemmelser i de vedtagne love blev anfægtet ved den rumænske forfatningsdomstol, som afviste alle indsigelser. Lovene blev bekendtgjort af Rumæniens præsident den 15. november¹⁹. Revisionen af retsplejelovene er også en milepæl i Rumæniens genopretnings- og resiliensplan²⁰.

Regeringen mente, at Venedigkommissionen i sine tidligere udtalelser havde præciseret sine holdninger, og at de var blevet taget i betragtning i de reviderede love, selv om de endelige lovforslag ikke specifikt var blevet sendt i høring, inden de blev forelagt parlamentet. Europarådets Parlamentariske Forsamling har ikke desto mindre anmodet Venedigkommissionen om en udtalelse. Efter en anmodning fra de rumænske myndigheder om at behandle udtalelsen i en hasteprocedure udarbejdede Venedigkommissionen en hastedudtalelse om de tre retsplejelove, der blev offentliggjort den 18. november²¹. Denne udtalelse vil blive forelagt Venedigkommissionen til godkendelse på plenarforsamlingen i december 2022.

De vedtagne ændringer af lovene er en vigtig revision af de lovgivningsmæssige rammer. I tidligere rapporter har der været fokus på spørgsmål vedrørende strukturer og procedurer såsom nedlæggelse af SIJ, de disciplinære og civil- og strafferetlige ansvarsordninger for dommere og anklagere, ansvarliggørelse og udnævnelse af ledelsen af retsinspektoratet og udnævnelses- og afskedigelsesprocedurer for højtstående anklagere samt den rolle, som

¹⁵ Lov nr. 207/2018 om ændring af lov nr. 304/2004 om retslig organisation, lov nr. 234/2018 om ændring af lov nr. 317/2004 om det øverste retsråd, lov nr. 242/2018 om ændring af lov nr. 303/2004 om vedtægten for dommere og anklagere. Lovene blev yderligere ændret ved ministerielle nøddekreter i 2018 og 2019.

¹⁶ F.eks. udnævnelsesregler for kassationsdomstolen og retsinspektoratet. Se nærmere oplysninger i MSK-rapporten for 2019 (COM(2019) 499).

¹⁷ Nærmere oplysninger om udviklingen mellem september 2020 og juni 2022 findes i MSK-rapporten fra 2021 og landekapitlet om Rumænien i rapporten om retsstatssituationen 2022.

¹⁸ Et særligt blandet parlamentarisk udvalg med medlemmer fra de to kamre behandlede lovene efter en hasteprocedure, der blev indledt den 12. september. Den parlamentariske proces blev afsluttet den 17. oktober efter en positiv afstemning i senatet.

¹⁹ Lovene blev offentliggjort i Rumæniens statstidende den 16. november.

²⁰ Milepæl nr. 423 i Rumæniens genopretnings- og resiliensplan "Ikrafttrædelsen af "retsplejelovene" (love om dommeres status, retlig organisation, øverste retsråd)".

²¹ Venedigkommissionens udtalelse CDL-PI(2022)047.

kassationsdomstolen og det øverste retsråd spiller. Reformernes indvirkning på dommeres uafhængighed og karrieretilrettelæggelse er også vigtig.

De reviderede retsplejelove reformerede de civilretlige ansvarsordninger for dommere og anklagere og løste et langvarigt problem, som var blevet identificeret i MSK-rapporterne²², rapporterne om retsstatssituationen og EU-Domstolens retspraksis²³. I henhold til den nye lov om dommeres status underretter finansministeriet, når en sagsøger anlægger en erstatningssag i forbindelse med justitsmord, straks den pågældende dommer, som kan anmode om at måtte indtræde i den første sag mod staten. Endvidere kan finansministeriet kun anlægge sag mod dommeren, hvis den relevante afdeling i det øverste retsråd konstaterer, at der foreligger ond tro eller grov uagtsomhed i forbindelse med justitsmord, på grundlag af en rapport udarbejdet af retsinspektoratet. Tidligere kunne ministeriet anlægge sag uafhængigt af konklusionerne i rapporten fra retsinspektoratet.

Der blev også indført flere beskyttelsesforanstaltninger vedrørende dommeres disciplinæransvar. Med hensyn til substans blev de disciplinære forseelser, der gav anledning til bekymring over retsvæsenets uafhængighed²⁴ og EU-rettens forrang²⁵, afskaffet. Samtidig skal udvidelsen af en anden disciplinær forseelse til også at omfatte politiske meningstilkendegivelser, ikke kun i forbindelse med udøvelsen af hverv, men også mere generelt sådanne offentlige meningstilkendegivelser, overvåges for at sikre, at udvidelsen ikke begrænser dommernes ytringsfrihed i urimelig grad. Med hensyn til proceduremæssige aspekter skal de afgørelser, der træffes af det øverste retsråds afdelinger i disciplinærsager, nu begrundes og straks meddeles den pågældende dommer. Loven indeholder også bestemmelser om sletning af registrerede disciplinære sanktioner pålagt en dommer tre år fra datoen for deres fuldbyrdelse, hvis dommeren ikke er pålagt en ny disciplinær sanktion i denne periode.

For så vidt angår selve disciplinærsagen indføres der også strengere frister for det øverste retsråds begrundelser for sine disciplinære afgørelser²⁶. En resterende bekymring er

²² Se navnlig den tekniske rapport fra 2018 (SWD/2018/551 final) og rapporten om retsstatssituationen 2021 — landekapitlet om retsstatssituationen i Rumænien. De tidligere gældende regler gav anledning til bekymring på grund af den beføjelse, der var tildelt finansministeriet, som kunne vurdere, om der var begået retlige fejl, hvor dommere havde handlet i ond tro eller groft uagtsomt, og derefter iværksætte inddrivelsesprocedurer mod dommere for de skader, der var forårsaget.

²³ I sin dom af 18. maj 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" m.fl., i de forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 og C-379/19, præmis 233-241, fastslog EU-Domstolen, at dommeres ret til forsvar bør respekteres fuldt ud, at en domstol bør træffe afgørelse om dommeres personlige ansvar, og at loven klart og præcist skal fastsætte de nødvendige garantier, der sikrer, at hverken efterforskningen eller regressøgsmålet kan forvandles til midler til politisk pres på den judicielle virksomhed.

²⁴ Denne forseelse vedrører "handling, der påvirker dommerstandens ære, faglige retlinethed eller prestige, som begås under eller uden for udførelsen af arbejdsopgaver."

²⁵ Lovovertrædelsen "manglende overholdelse af forfatningsdomstolens afgørelser eller afgørelser truffet af kassationsdomstolen i forbindelse med behandlingen af appeller i lovens interesse", som ville udsætte dommere for disciplinært ansvar, når de undlader at anvende forfatningsdomstolens afgørelser, der forbyder dem at efterprøve, om bestemmelser i national ret er i overensstemmelse med EU-retten, jf. Domstolens dom af 22. februar 2022, RS, i sag C-430/21, præmis 79-93.

²⁶ Disse skal nu begrundes hurtigst muligt i stedet for inden for den tidligere frist på 20 dage, som der ofte blev set bort fra.

muligheden for, at retsinspektoratet kan anfægte en afgørelse truffet af det øverste retsråds disciplinærafdeling²⁷.

Retsplejelovene indfører nogle vigtige ændringer vedrørende dommeres karrieretilrettelæggelse. Varigheden af uddannelsen ved det nationale retsinstitut (NIM) er blevet forlænget fra to til tre år. Selv om dette kan have en mere langsigtet indvirkning på størrelsen af puljen af tilgængelige nye dommere²⁸, giver det også mere tid til deres praktiske uddannelse. Andre ændrede bestemmelser vedrører anciennitetskravet for forfremmelser til højere domstole og anklagemyndigheder, som samlet set er blevet forhøjet²⁹. For udnævnelser til de specialiserede anklagemyndigheder, den nationale myndighed for korruptionsbekæmpelse (DNA) og direktoratet for efterforskning og bekæmpelse af organiseret kriminalitet og terrorisme (DIICOT) er anciennitetskravene fortsat ti år med en midlertidig overgangsperiode for at afbøde eventuelle virkninger for menneskelige ressourcer. De konkrete virkninger af de nye anciennitetskrav for menneskelige ressourcer, når den midlertidige foranstaltning er udfaset, kan endnu ikke konstateres. Loven opretholder de to eksisterende former for forfremmelse ved appeldomstole, retter og tilknyttede anklagemyndigheder, men sætter bestemmelserne om konkurrencebaserede forfremmelser på stedet i bero indtil december 2025, idet der kun gives mulighed for effektive forfremmelser i denne periode³⁰. Der er indført nye regler for forfremmelse af dommere til kassationsdomstolen, hvor forfremmelser på grundlag af en skriftlig udvælgelsesprøve er blevet erstattet af en udvælgelse baseret på en evaluering af de retsafgørelser, som kandidaterne har truffet i embedsperioden som dommere ved appeldomstolen, og en samtale for afdelingen for dommere ved det øverste retsråd³¹. Dommere, der er blevet forfremmet til kassationsdomstolen, omfattes heller ikke af yderligere faglige evalueringer. Andre væsentlige ændringer vedrører udnævnelsen af mellemledere ved distriktsdomstole, retter, specialretter, appeldomstole og de dertil knyttede anklagemyndigheder, som ikke længere sker ved udvælgelsesprøver, men blot efter forslag fra præsidenten ved retsinstansen eller chefen for anklagemyndigheden.

I Venedigkommissionens hasteudtalelse er der fokus på et begrænset antal emner vedrørende dommeres civile og disciplinære ansvar og udvælgelsesprøver med henblik på ansættelse i retsvæsenet samt udnævnelse og afsættelse af specialiserede og højtstående anklagere. I udtalelsen konkluderes det, at lovene som helhed synes at bevæge sig i den

²⁷ "Når disciplinærpanelet under det øverste retsråd har givet dommeren medhold, bør denne afgørelse være endelig" (CDL-AD (2002) 015, Venedigkommissionens udtalelse om lovforslaget om ændringer af den bulgarske lov om retssystemet).

²⁸ Det øverste retsråd fremhævede i sin udtalelse om lovforslagene risikoen for, at denne stigning ville få en betydelig indvirkning på domstolenes og anklagemyndighedernes menneskelige ressourcer og arbejdsbyrde med potentielle konsekvenser for retsvæsenets kvalitet. Anvendelsen af disse bestemmelser og deres praktiske indvirkning på arbejdsbyrden og den effektive sagsbehandling vil fortsat blive overvåget inden for rammerne af rapporterne om retsstatssituationen.

²⁹ Det er nu syv år for domstole, ni år for appeldomstole og ti år for anklagemyndigheden ved kassationsdomstolen.

³⁰ Der er tale om forfremmelser "på stedet", som er baseret på resultater opnået ved udvælgelsesprøver, og forfremmelserne er baseret på en evaluering af dommernes arbejde i de seneste år. Fra 2025 forventes forfremmelser på stedet at blive begrænset til 20 % af det samlede antal ledige stillinger. Disse restriktioner for, hvad der anses for at være en mere objektiv og meritokratisk forfremmelsesprocedure, er blevet kritiseret af visse dommersammenslutninger i Rumænien.

³¹ Denne ændring er også blevet kritiseret af visse dommersammenslutninger og civilsamfundsorganisationer, som hævder, at procedures meritokratiske og konkurrencemæssige karakter er blevet reduceret. På den anden side har det øverste retsråd gjort gældende, at det nuværende system ikke fungerede effektivt, og at videnbaserede prøver for dommere på dette anciennitetsniveau er mindre relevante end en analyse af deres præstationer i dommerkollegiet.

rigtige retning, selv om Venedigkommissionen beklagede, at den rumænske regering ikke sendte lovene til høring som bebudet. Der noteres positive elementer vedrørende udnævnelse og afskedigelse af højtstående anklagere (se også nedenfor). Endvidere bemærkes det i udtalelsen, at der er beskyttelsesforanstaltninger mod politisk indblanding i DNA's arbejde, samt en klar afgrænsning af statsadvokatens beføjelser i forhold til DNA og DIICOT og af justitsministerens kontrol (begrænset til ledelsesspørgsmål). Ikke desto mindre fremsatte Venedigkommissionen flere anbefalinger, som kan indebære yderligere målrettede ændringer af lovene, såsom forlængelse af varigheden af embedsperioden for højtstående anklagere fra de nuværende tre år og fjernelse af muligheden for fornyelser af mandater samt styrkelse af garantierne, hvis statsadvokaten tilsidesætter afgørelser truffet af almindelige anklagere. Andre foreslåede ændringer omfatter en konkurrencebaseret udvælgelse af viceledere ved domstole og anklagemyndigheder og en klar fastsættelse af, at kriminalpolitifolk, der er udstationeret ved anklagemyndigheder, ikke kan referere til indenrigsministeren.

For så vidt angår SIIJ blev der i februar 2021 fremsat et første lovforslag om nedlæggelse af dette organ i parlamentet. Trods vedtagelsen i deputeretkammeret — og en positiv udtalelse fra Venedigkommissionen — blev forslaget ikke vedtaget i senatet. Den nye regering relancerede processen i januar 2022, og efter en afkortet ti-dages offentlig høring om et nyt forslag og en positiv udtalelse fra det øverste retsråd vedtog parlamentet en lov den 28. februar 2022³², mens en kommende udtalelse fra Venedigkommissionen var under behandling. SIIJ blev nedlagt i marts 2022.

SIIJ havde vist sig ude af stand til at fungere effektivt. I de tre år, afdelingen eksisterede, indbragte den kun syv sager for domstolene og akkumulerede en stor sagspukkel³³. Med nedlæggelsen af SIIJ er kompetencen til at efterforske lovovertrædelser begået af dommere blevet overført til "udpegede anklagere" i anklagemyndighederne ved kassationsdomstolen³⁴ og appeldomstolene³⁵. I rapporten om retsstatssituationen 2022 blev det bemærket, at selv om det nye system var en forbedring med hensyn til antallet af anklagere, der blev tildelt den nye struktur, og den territoriale fordeling³⁶, blev der udtrykt bekymring over dets indvirkning på retsvæsenets uafhængighed³⁷. Man havde f.eks. ikke benyttet lejligheden til at tage hånd om bekymringen over, at ubegrundede påstande ("klager af chikanøs karakter") blev anvendt som et middel til at lægge pres på dommere, gennem lovgivning. Den personelle kompetence, der var gældende under den tidligere ordning, er blevet opretholdt, uden at det er klart, hvordan systemet opfylder kriteriet om at være begrundet i objektive og kontrollerbare krav, der vedrører hensynet til en forsvarlig retspleje, som fastsat af EU-Domstolen³⁸. Desuden har manglen på nye specifikke garantier i den struktur, der er indført, givet anledning til bekymring i lyset af EU-Domstolens afgørelse³⁹. Venedigkommissionen fastslog i sin udtalelse fra marts 2022, at en nedlæggelse af SIIJ bør sikre større effektivitet i efterforskningen af påstande om korruption begået af dommere og anklagere⁴⁰. Andre bekymringer vedrørte udnævnelsesproceduren for de "udpegede anklagere"⁴¹. Den anvendte decentraliserede tilgang betyder, at det er nødvendigt at overvåge resultaterne af det nye system. Indtil videre er der ikke rapporteret om proceduremæssige hændelser, idet der har været fokus på arbejdet med at behandle de overførte sager⁴², og afslutning af sager på grundlag af udokumenterede påstande er blevet prioriteret. Over 95 % af de overførte sager, der er blevet behandlet indtil videre, synes at have været baseret på klager af chikanøs karakter. Statsadvokaten har også udviklet en metode til prioritering af sager. Rapporten om

³² Lov nr. 49 af 11. marts 2022 om nedlæggelse af afdelingen for efterforskning af strafbare handlinger inden for retsvæsenet og om ændring af lov nr. 135/2010 om strafferetsplejeloven, offentliggjort i det rumænske statstidende nr. 244 af 11. marts 2022. Loven blev anfægtet ved forfatningsdomstolen, som erklærede den forfatningsmæssig ved afgørelse nr. 88 af 9. marts 2022.

retsstatssituationen 2022 indeholdt to specifikke henstillinger om den nye ordning⁴³, og Kommissionen vil rapportere om gennemførelsen heraf i rapporten om retsstatssituationen 2023.

Lovgivningsprocessen med at revidere de tre retsplejelove og bestemmelserne om efterforskning af lovovertrædelser i retsvæsenet er nu afsluttet. Den rumænske regering har forpligtet sig til at tage størst muligt hensyn til Venedigkommissionens kommende udtalelse om retsplejelovene, som kan indebære yderligere målrettede ændringer af lovgivningen. Opfølgningen på denne forpligtelse og den praktiske gennemførelse af den nye lovgivningsmæssige ramme falder ind under Kommissionens overvågning inden for rammerne af rapporten om retsstatssituationen. De nye retsplejelove vil også blive vurderet efter den særlige procedure i Rumæniens genopretnings- og resiliensplan.

Udnævnelser til lederstillinger i anklagemyndigheden

³³ SIJ havde i alt 9 651 sager, som skulle behandles. I perioden 2018-2022 afsluttede SIJ i alt 2 000 sager. Ud af disse sager rejste SIJ syv tiltaler og anlagde sag mod ni tiltalte, og antallet af uafsluttede sager lå således på 7 002 sager i marts 2022.

³⁴ For lovovertrædelser begået af medlemmer af det øverste retsråd, dommere og anklagere ved kassationsdomstolen, dommere og anklagere ved appeldomstolene og den militære appeldomstol samt dommerne ved forfatningsdomstolen.

³⁵ For lovovertrædelser begået af dommere og anklagere ved domstole i første instans, retter og militærdomstole.

³⁶ I den nye struktur kan statsadvokaten udpege op til 14 anklagere i anklagemyndigheden ved kassationsdomstolen og op til tre i hver anklagemyndighed, der er tilknyttet appeldomstolene. Anklagerne udpeges for en periode på fire år efter henstilling fra det øverste retsråds plenum. De vender tilbage til deres oprindelige stilling ved udløbet af denne periode eller efter afgørelse fra statsadvokaten om at bringe udpegelsen til ophør.

³⁷ Erklæring af 24. januar 2022 fra Forummet for Rumænske Dommere, foreningen "Bevægelsen til forsvar for anklageres status" og foreningen "Initiative for Justice".

³⁸ Domstolens dom af 18. maj 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" m.fl., forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 and C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, præmis 223.

³⁹ Den nye struktur bør ledsages af specifikke garantier, som "skal gøre det muligt dels at udelukke enhver risiko for, at denne afdeling anvendes som et middel til politisk kontrol med disse dommeres og anklageres virksomhed, der kan underminere deres uafhængighed, dels at sikre, at denne kompetence kan udøves over for disse dommere og anklagere under fuld overholdelse af de krav, som følger af chartrets artikel 47 og 48", Domstolens dom af 18. maj 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" m.fl., forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 og C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, præmis 223.

⁴⁰ Venedigkommissionens udtalelse om lovforslaget om nedlæggelse af afdelingen for efterforskning af strafbare handlinger inden for retsvæsenet (CDL-AD(2022)003), punkt 37.

⁴¹ Der var bekymring over manglen på en særlig udbudsprocedure og en specifik rolle for anklagerens afdeling ved det øverste retsråd. Venedigkommissionen har understreget betydningen af at "inddrage anklagemyndigheden ved det øverste retsråd tættere i den indledende udvælgelse af anklagere" (Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2022)003), punkt 28). Denne bekymring blev forstærket af det øverste retsråds første afgørelser, som syntes at fremme kontinuiteten i forhold til SIJ's tidligere ansatte. Indtil videre er 37 af de i alt 59 stillinger blevet besat, og yderligere ni indstillinger er under behandling. Statsadvokaten påpegede visse vanskeligheder i forbindelse med det øverste retsråds udnævnelse af anklagere til visse kontorer, hvilket førte til en ulige fordeling af arbejdsbyrden.

⁴² Siden SIJ blev nedlagt, er 1 237 sager blevet løst af den nye struktur ved udgangen af september 2022 (786 på centralt plan og 451 på lokalt plan), og 2 960 sager verserer stadig på centralt plan, mens anklagemyndigheder landet over har 4 208 verserende sager.

⁴³ De to henstillinger er at "træffe foranstaltninger for at imødegå de resterende bekymringer vedrørende efterforskning og retsforfølgelse af lovovertrædelser i retsvæsenet under hensyntagen til europæiske standarder og relevante udtalelser fra Venedigkommissionen" og "nøje overvåge virkningen af det nye system for efterforskning og retsforfølgelse af korruption i retsvæsenet". Se også under tredje benchmark.

- *Henstilling fra 2017: 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 fra 2018: 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.*
- *Henstilling fra 2018: På ny sætte en proces i gang for at udnævne en chefanklager for det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse (DNA) med dokumenteret erfaring inden for retsforfølgning i korruptionssager og med et klart mandat til, at direktoratet fortsat kan foretage professionelle, uafhængige og upartiske korruptionsundersøgelser.*

Et system med gennemsigtige og meritbaserede udnævnelser af de ledende anklagere med kapacitet til i tilstrækkelig grad at sikre mod politisering er en mangeårig MSK-henstilling. Flere efterfølgende MSK-rapporter havde understreget behovet for tilstrækkelige kontrolforanstaltninger i proceduren for udnævnelse af de øverste anklagere samt en vurdering af, i hvilket omfang den samme udnævnelses- og afskedigelsesprocedure ville finde anvendelse på lavere ledelsesniveauer inden for anklagemyndigheden⁴⁴. Kommissionen har også konsekvent understreget, at høring af Venedigkommissionen om den påtænkte procedure er en vigtig metode til at sikre, at den valgte løsning er bæredygtig, og til at sikre en holdbar balance mellem de forskellige roller, som de forskellige involverede institutioner, Rumæniens præsident, justitsministeren og det øverste retsråd spiller⁴⁵ i processen.

Venedigkommissionen har anerkendt, at der findes forskellige modeller for udnævnelse til stillingen som statsadvokat (eller lignende topposter inden for anklagemyndigheden). Den har imidlertid understreget, at offentlighedens tillid er betinget af en passende balance mellem kravet om demokratisk legitimitet af sådanne udnævnelser og kravet om afpolitisering⁴⁶.

Proceduren for udnævnelse af ledende anklagere er omfattet af den reviderede lov om dommeres status, der blev vedtaget af parlamentet i oktober 2022. Ifølge proceduren skal chefanklagerne (statsadvokaten, chefanklageren for DNA og chefanklageren for DIICOT) samt vicechefanklagerne udnævnes af Rumæniens præsident efter en begrundet indstilling fra justitsministeren efter en udvælgelsesprocedure, der er iværksat og tilrettelagt af justitsministeriet, og en udtalelse fra det øverste retsråd. De vigtigste spørgsmål har tidligere omfattet konsekvens og gennemsigtighed i udvælgelsesproceduren, som der er taget højde for i loven med nye regler om tilrettelæggelsen af udvælgelses- og udnævnelsesproceduren, kandidaternes egnethed, evalueringskriterierne og udvælgelseskomitéens sammensætning. Der har navnlig været fokus på det øverste retsråds (navnlig afdelingen for anklagere) og

⁴⁴ Henstillingen er fra 2016, og dens relevans er blevet understreget af den efterfølgende udvikling. Selv om udnævnelser fortsat er kendetegnet ved en konsensuspræget tilgang, har kontroverser, som navnlig er knyttet til den vilkårlighed, som lovgivningen giver mulighed for i forbindelse med afskedigelser, vist, at der er behov for at sikre klarhed og indføre garantier. I MSK-rapporten fra 2016 blev det ligeledes anbefalet ikke at anvende en procedure med et politisk element i forbindelse med lavere lederstillinger og stillinger som afdelingschef og viceafdelingschef (som det øverste retsråd og de berørte organisationers ledelse skulle tage sig af).

⁴⁵ Se Venedigkommissionens bekymring over den manglende modvægt til justitsministerens indflydelse, udtalelse 950/2019 CDL-AD(2019)014.

⁴⁶ CDL-AD(2015)039, fælles udtalelse fra Venedigkommissionen, Europarådets rådgivende anklagekomite (CCPE) og Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (OSCE/ODIHR) om udkast til ændringer af loven om Georgiens anklagemyndighed, punkt 19, CDL-AD(2017)028, Polen — udtalelse om loven om anklagemyndigheden, punkt 33. Se også CDL-PI(2022)023, samlingen af Venedigkommissionens udtalelser og rapporter om anklagere.

præsidentens respektive roller og betydning i proceduren som modvægte til justitsministerens indflydelse og som garantier mod politisering. Proceduren omfatter nu inddragelse af afdelingen for anklagere ved det øverste retsråd både i udvælgelsesproceduren, hvor to repræsentanter for afdelingen nu deltager i samtaler, og i udnævnelsesproceduren, hvor justitsministeren skal indhente en udtalelse fra denne afdeling. Selv om det øverste retsråds udtalelse ikke er bindende for ministeren, skal der ifølge proceduren i tilfælde af en negativ udtalelse afholdes en ny samtale med den foreslåede ansøger, hvor der bør tages hensyn til argumenterne i det øverste retsråds udtalelse. Efter den nye samtale kan ministeren enten fremsende indstillingen til præsidenten eller indstille udnævnelsesproceduren og tilrettelægge en ny udvælgelsesprocedure. Præsidenten kan enten acceptere ministerens indstilling og gå videre med udnævnelsen eller afvise dette forslag med angivelse af årsagerne hertil.

Med den reviderede lov er der således blevet indført en mere gennemsigtig og robust udvælgelses- og udnævnelsesprocedure i justitsministeriet, som også sikrer mere stabilitet gennem anvendelse af lovgivning i stedet for ministerielle bekendtgørelser. Dette er blevet hilst velkommen af Venedigkommissionen i dens hasteudtalelse. Den specifikke inddragelse af afdelingen for anklagere ved det øverste retsråd vil også bidrage til at sikre dommernes støtte til de indstillede kandidater. Selv om den valgte løsning ikke forhindrer ministeren i at gå videre med en udnævnelse på trods af en negativ udtalelse fra det øverste retsråd eller efter et afslag fra præsidenten, bidrager de yderligere garantier, der er indført, til at sikre, at de argumenter, der fremføres i en sådan udtalelse fra det øverste retsråd, behandles og tages i betragtning i forbindelse med udnævnelsesproceduren.

Venedigkommissionen bemærkede i sin hasteudtalelse, at selv om udnævnelsesproceduren fortsat giver justitsministeren en afgørende rolle, deles det politiske ansvar for udnævnelsen med Rumæniens præsident, og det øverste retsråds rolle styrkes. Ifølge Venedigkommissionen sikrer inddragelsen af flere institutionelle aktører i proceduren en høj grad af gennemsigtighed, og ændringen udgør en forbedring med hensyn til at beskytte sig mod risikoen for partiske udnævnelser.

Proceduren for afskedigelse af højtstående anklagere er den samme som udnævnelsesproceduren. Ifølge den reviderede lov indledes proceduren efter anmodning fra justitsministeren om en udtalelse til afdelingen for anklagere ved det øverste retsråd. Udtalelsen er ikke bindende, og ministeren kan efter afgivelsen heraf forelægge Rumæniens præsident et forslag om afskedigelse, og præsidenten kan afvise forslaget under henvisning til lovlighed. En ændring følger af en afgørelse fra Menneskerettighedsdomstolen⁴⁷, som gjorde opmærksom på den stigende betydning af at inddrage en myndighed, som er uafhængig af den udøvende og den lovgivende magt, i afgørelser, som vedrører udnævnelse og afskedigelse af anklagere, og risikoen for, at afskedigelsen kunne have en afdæmpende virkning på dommernes vilje til at deltage i den offentlige debat om retsvæsenet. Proceduren for afskedigelse af anklagere fra lederstillinger er blevet udvidet med en procedure for prøvelse ved en forvaltningsdomstol. Proceduren giver den afskedigede anklager 15 dage til at anfægte afskedigelsen, og domstolen kan (men er ikke forpligtet til at) undersøge lovligheden og berettigelsen af afskedigelsen⁴⁸.

Med hensyn til henstillingen fra 2018 om udnævnelse af chefanklageren for DNA blev det i MSK-rapporten fra 2021 konkluderet, at den var blevet fulgt.

⁴⁷ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 5. maj 2020, Kövesi mod Rumænien, 3594/19.

⁴⁸ I modsætning til den tidligere lov har en anfægtelse af et præsidentielt dekret om afskedigelse af en ledende anklager ikke opsættende virkning på afskedigelsen.

De reviderede retsplejelove indfører en mere gennemsigtig og robust proces for udnævnelser til lederstillinger i anklagemyndigheden og omfatter yderligere sikkerhedsforanstaltninger, der skal øge justitsministerens ansvarlighed i forbindelse med indstilling af kandidater. Proceduren for udnævnelse og afskedigelse af personer i lederstillinger i anklagemyndigheden har været under drøftelse siden indførelsen af MSK, og høring af Venedigkommissionen er en vigtig metode til at sikre, at den valgte løsning er bæredygtig. Den rumænske regering har forpligtet sig til at tage størst muligt hensyn til Venedigkommissionens kommende udtalelse om retsplejelovene. Kommissionen vil fortsat overvåge opfølgningen på dette tilsagn og den praktiske gennemførelse af den nye lovgivning inden for rammerne af rapporten om retsstatssituationen.

Adfærdskodekser

Henstilling fra 2017: 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.

Som anført i rapporten fra 2021 blev der ved udgangen af 2017 indført en adfærdskodeks for parlamentsmedlemmer⁴⁹. Selv om den ikke indeholder udtrykkelige bestemmelser om respekt for retsvæsenets uafhængighed⁵⁰, kan den have bidraget til øget bevidsthed og dermed til en reduktion af antallet af tilfælde af manglende respekt for retsvæsenets uafhængighed i den parlamentariske proces og kritik af retssystemet og af individuelle dommere fra visse parlamentsmedlemmer som anført i MSK-rapporten fra 2021⁵¹. Den ministerielle adfærdskodeks, der blev ændret i 2020, indeholder en forpligtelse til at respektere retsvæsenets uafhængighed⁵².

Siden MSK-rapporten fra 2021 har der være mindre betydelig offentlig kritik fra parlamentsmedlemmers side, som ville kunne undergrave retsvæsenets uafhængighed, og der har ikke været tilfælde, hvor det har været muligt at afprøve kodeksens effektivitet i tilfælde af overtrædelser. I 2021-2022 imødekom det øverste retsråd otte anmodninger om at forsvare dommernes faglige omdømme, uafhængighed og upartiskhed og 18 sådanne anmodninger vedrørende anklagere⁵³. Det øverste retsråd har bemærket, at i modsætning til tidligere, hvor politikere iværksatte kampagner, der nedgjorde dommere, i nationale medier, er de fleste anmodninger nu knyttet til udtalelser i lokale medier.

Denne forbedrede situation kan gøre det muligt at undgå en fremtidig tilbagevenden til en mere konfliktfyldt atmosfære og en større risiko for angreb fra politikere mod medlemmer af retsvæsenet. Adfærdskodekserne kan f.eks. ledsages af vejledning, eksempler og oplysninger

⁴⁹ Parlamentets afgørelse 77/2017: <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2017/10/Codul-de-conduită.pdf>.

⁵⁰ I adfærdskodeksen henvises der ikke specifikt til respekt for retsvæsenets uafhængighed, men den indeholder en generel bestemmelse om overholdelse af magtens tredeling: Artikel 1, stk. 3, bestemmer følgende: "Medlemmer af parlamentet og senatorer har pligt til at udvise hæderlighed og disciplin under hensyntagen til principperne om adskillelse og magtbalance i staten, gennemsigtighed, moralsk redelighed, ansvarlighed og respekt for parlamentets omdømme."

⁵¹ Det øverste retsråds websted — erklæringer og afgørelser om retsvæsenets uafhængighed.

⁵² Kodeksens artikel 3, stk. 1.

⁵³ Det øverste retsråd traf i alt 36 afgørelser vedrørende anmodninger om at forsvare dommernes faglige omdømme og upartiskhed i 2021 (23 imødekommet, 10 afvist, resten annulleret eller trukket tilbage) og 18 i 2022 (8 imødekommet, 9 afvist, 1 annulleret).

om, hvordan konkrete situationer håndteres. En mulig vej frem, som de rumænske myndigheder kunne overveje, ville være at følge op på at sikre, at der, når det øverste retsråd fordømmer udtalelser fra et parlamentsmedlem eller fra regeringen om en individuel dommer eller retssystemet, foretages en hurtig vurdering af, om kodeksen er blevet overtrådt. Denne udvikling kan overvåges inden for rammerne af rapporterne om retsstatssituationen.

Der er indført adfærdskodekser for parlamentsmedlemmer og ministre, som kan bidrage til øget bevidsthed og en betydelig reduktion af antallet af tilfælde af manglende respekt for retsvæsenets uafhængighed og kritik af retssystemet og af individuelle dommere.

Den civile retsplejelov

Henstilling fra 2017: Justitsministeren, det øverste retsråd og kassationsdomstolen bør udarbejde en handlingsplan for at sikre, at den nye frist for gennemførelse af de resterende bestemmelser i den civile retsplejelov overholdes.

Denne henstilling vedrørte færdiggørelsen af reformen af den civile retsplejelov, hvormed der navnlig blev etableret en rådsafdeling inden for den civile retspleje og procedurer for appel i visse sager. I 2018 blev denne reform opgivet⁵⁴. I MSK-rapporten fra 2021 blev det som i 2019 konkluderet, at dette burde give mulighed for en periode med stabilitet i denne gren af retssystemet, og henstillingen blev anset for at være opfyldt.

Der blev ikke konstateret nogen yderligere udvikling siden sidste MSK-rapport, og henstillingen er fortsat opfyldt. Vurderinger af effektiviteten og kvaliteten af de retslige procedurer undersøges i forbindelse med rapporten om retsstatssituationen.

Straffeloven og strafferetsplejeloven

- *Henstilling fra 2018: Fastfrysning af ikrafttrædelsen af ændringerne af straffeloven og strafferetsplejeloven.*
- *Henstilling fra 2018: På ny revidere straffeloven og strafferetsplejeloven under fuld hensyntagen til såvel behovet for forenelighed med EU-retten og internationale instrumenter til bekæmpelse af korruption som de henstillinger, der er fremsat inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol, og Venedigkommissionens udtalelse.*
- *Henstilling fra 2017: Den igangværende fase af reformerne af Rumæniens straffelove bør afsluttes, og parlamentet bør fortsat følge planen om at vedtage de ændringsforslag, som regeringen fremlagde i 2016, når det har konsulteret de retslige myndigheder.*

MSK-rapporterne har konsekvent understreget, at det er nødvendigt at afslutte reformen af Rumæniens straffelove fra 2014. En vigtig drivkraft for denne reform har været behovet for tilpasning til forfatningsdomstolens afgørelser og gennemførelse af EU-direktiver. Siden 2014 har forfatningsdomstolen vedtaget 80 afgørelser, hvorved forskellige bestemmelser i lovene blev erklæret forfatningsstridige⁵⁵. Det har vist sig at være en udfordring at reagere hurtigt og konsekvent på behovet for at tilpasse lovgivningen, så den afspejler disse afgørelser⁵⁶. I de foregående år redegjorde Kommissionen udførligt for udviklingen i

⁵⁴ De ændrede love trådte i kraft i december 2018.

⁵⁵ 66 afgørelser vedrører strafferetsplejeloven og 14 afgørelser vedrører straffeloven.

⁵⁶ Som den rumænske regering bemærkede, er der, selv om nogle af manglerne i forbindelse med forfatningsstridighed allerede er blevet afhjulpet ved vedtagelsen af lovgivningsmæssige ændringer, stadig 32 afgørelser vedrørende strafferetsplejeloven og 13 afgørelser vedrørende straffeloven fra forfatningsdomstolen, som ikke er blevet fulgt op af lovgivningsmæssige indgreb.

forbindelse med revisionen af lovene og gentog behovet for at afslutte reformerne som en prioritet.

En række vidtrækkende afgørelser truffet af forfatningsdomstolen siden 2014 har ophævet en række bestemmelser i begge love, hvilket har haft en særlig indvirkning på bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet⁵⁷. Manglen på politiske og lovgivningsmæssige løsninger har skabt øgede hindringer og retlig usikkerhed i forbindelse med efterforskning, retsforfølgning og sanktionering af korruptionssager på højt niveau, og det har ført til sager, hvor man ikke fik medhold ved domstolene, retlig usikkerhed med hensyn til antageligheden af bevismateriale samt genoptagelse af efterforskninger eller retssager. I visse tilfælde har manglen på lovgivningsmæssige tiltag ført til en række afgørelser fra forfatningsdomstolen om samme emne, som kassationsdomstolen derfor skal fortolke, således at domstolene kan anvende dem på en ensartet måde.

Et nyligt eksempel vil sandsynligvis have en særlig skadelig indvirkning på vigtige verserende straffesager. I 2018 erklærede forfatningsdomstolen en bestemmelse om afbrydelse af forældelsesfristen for strafansvar for alle lovovertrædelser, for hvilke en forældelsesfrist finder anvendelse, forfatningsstridig. De fleste domstole tog hensyn til denne afgørelse ved at fortolke de situationer, hvor en processuel handling kunne føre til en afbrydelse af forældelsesfristen, mere restriktivt. Den manglende afhjælpning af situationen ved at vedtage nye lovbestemmelser blev imidlertid konstateret i en anden afgørelse fra forfatningsdomstolen om samme artikel i maj 2022. I denne afgørelse anførtes det, at der fra den første afgørelse og indtil betingelserne for afbrydelse af forældelsesfristen er fastsat af lovgiver, ikke er grundlag for at afbryde forældelsesfristen for strafansvar. Selv om regeringen udstedte et nøddekret i 2022 for at præcisere, under hvilke betingelser afbrydelsen af forældelsesfristen skulle gælde i fremtiden, ville dette ikke have tilbagevirkende kraft. Desuden verserer der i øjeblikket også sager vedrørende dekretet ved forfatningsdomstolen. Den 25. oktober 2022 fastslog kassationsdomstolen, at ingen af anklagemyndighedens processuelle handlinger kan anses for at afbryde forældelsesfristen for strafansvar i henhold til princippet om den gunstigste lovgivning i perioden 2014-2022⁵⁸. Dette hændelsesforløb kan have alvorlige konsekvenser. Afdelingen for anklagere ved det øverste retsråd advarede om, at det ville føre til indstilling af straffesager og bortfald af strafansvar i et betydeligt antal sager⁵⁹.

Siden rapporten fra 2021 er der taget konkrete skridt til at fremme revisionen af de to love. Den interinstitutionelle arbejdsgruppe, der blev nedsat i 2019, fortsatte sit arbejde, og reviderede forslag blev sendt i offentlig høring på justitsministeriets websted i sommeren 2021. Et år senere, den 2. juni 2022, sendte justitsministeriet de reviderede lovforslag til regeringen til godkendelse⁶⁰. Revisionen er også en del af milepælene i en reform i Rumæniens nationale genopretnings- og resiliensplan⁶¹.

⁵⁷ Eksempler herpå er definitionen af embedsmisbrug, betingelserne for anvendelse af tekniske overvågningsmetoder (aflytning) eller den særlige forældelsesfrist for forbrydelser. Se i denne forbindelse også tredje benchmark.

⁵⁸ Kassationsdomstolens afgørelse 67/2022, hvori der henvises til forfatningsdomstolens afgørelse nr. 297/2018 og afgørelse nr. 358/2022.

⁵⁹ <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?Type=Title&FolderId=9880>. Se også benchmark 3.

⁶⁰ Se rapporten om retsstatssituationen 2022 for flere oplysninger. Det foreslås navnlig i det nuværende udkast at ændre lovovertrædelsen magtmisbrug i straffeloven for at præcisere, at en "overtrædelse af en forpligtelse" bør følge af en lov, et regeringsdekret, herunder et nøddekret eller en anden normativ retsakt, der på tidspunktet for dens vedtagelse blev sidestillet med en lov. Den manglende klarhed over denne lovovertrædelse har hæmmet retsforfølgningen heraf, og det forventes, at ændringen vil lette en effektiv

Lovgivningsprocessen med at revidere straffeloven og strafferetsplejeloven for at tilpasse bestemmelserne til de relevante afgørelser fra Rumæniens forfatningsdomstol er stadig i gang. I forbindelse med denne tilpasning skal der også tages hensyn til såvel behovet for forenelighed med EU-retten og internationale instrumenter til bekæmpelse af korruption som de henstillinger, der er fremsat inden for rammerne af MSK, og Venedigkommissionens udtalelse. Den seneste udvikling i retspraksis vedrørende forældelsesfristen for strafferetligt ansvar og dens betydelige indvirkning på igangværende procedurer forud for retssager og under retssager viser, at der er behov for en sådan tilpasning. Afslutningen af revisionen af de to love er også en del af de tilsagn, som Rumænien har givet i sin genopretnings- og resiliensplan, og Kommissionen vil nøje vurdere de reviderede love i overensstemmelse med de specifikke procedurer, der skal følges i denne forbindelse.

Lovgivningsprocessen på MSK-området

Henstilling fra 2017 om MSK: For yderligere at forbedre gennemsigtigheden og forudsigeligheden i lovgivningsprocessen og styrke de interne sikkerhedsforanstaltninger, der skal sikre irreversibilitet, bør regeringen og parlamentet sikre fuld gennemsigtighed og tage behørigt hensyn til høringer af de relevante myndigheder og interessenter i beslutningstagningen og lovgivningsarbejdet vedrørende straffeloven og strafferetsplejeloven, korruptionslove, integritetslove (uforenelighed, interessekonflikter, formueforhold, som ikke kan begrundes), retsplejelovene (vedrørende retsvæsenets opbygning) samt den civile lovbog og den civile retsplejelov ved at lade sig inspirere af den gennemsigtighed i beslutningsprocessen, som regeringen indførte i 2016.

Denne henstilling var en anerkendelse af, at en åben og robust lovgivningsproces er den bedste måde at sikre, at reformerne er holdbare og effektive⁶². I MSK-rapporten fra 2021 konkluderedes det, at lovgivningsprocessen for de forskellige reformforslag — om SIIJ, retsplejelovene og senere straffeloven og strafferetsplejeloven — er en anledning til at vise, at tilgangen i henstillingen følges.

Der er ikke altid fundet en balance mellem behovet for at fremskynde prioriterede forpligtelser og sikre en gennemsigtig og inklusiv proces. Den hurtige vedtagelse af loven om nedlæggelse af SIIJ gav anledning til bekymring for, at interessenterne kun havde haft ringe mulighed for at kommentere de nye ordninger, en bekymring som Venedigkommissionen også selv gav udtryk for⁶³. Retsplejelovene har også været underlagt parlamentets hasteprocedure⁶⁴ og en fremskyndet offentlig høring om de endelige forslag, der er fremsat i

retsfølgning af denne lovovertrædelse. Efter en dom afsagt af forfatningsdomstolen og en udtalelse fra Venedigkommissionen fra 2018 foreslås det også at indføre skærpede garantier for anvendelsen af bevismateriale fra elektroniske optagelser.

⁶¹ Ifølge milepæl nr. 424 i Rumæniens genopretnings- og resiliensplan "Ændring af straffeloven og strafferetsplejeloven" skal Rumænien "bringe bestemmelserne i straffeloven og strafferetsplejeloven, der trådte i kraft i 2014, i overensstemmelse med forfatningsbestemmelserne i overensstemmelse med de relevante nationale forfatningsdomstolens afgørelser om forfatningsmæssigheden af de seneste ændringer af straffeloven og strafferetsplejen". Rumænien skal gennemføre denne reform i sin genopretnings- og resiliensplan senest i december 2022.

⁶² Rapporten om retsstatssituationen 2022 — landekapitlet om retsstatssituationen i Rumænien og de landespecifikke henstillinger vedrørende det europæiske semester har understreget betænkelighederne med hensyn til forudsigeligheden og kvaliteten af lovgivningsprocessen generelt.

⁶³ Venedigkommissionens udtalelse om lovforslaget om nedlæggelse af afdelingen for efterforskning af strafbare handlinger inden for retsvæsenet (CDL-AD(2022)003).

⁶⁴ 15 dage pr. kammer i forbindelse med hasteproceduren i stedet for den normale lovgivningsprocedure på 45 dage pr. kammer.

parlamentet. Interessenterne har også påpeget, at de parlamentariske debatter blev fremskyndet, og at der således ikke var tilstrækkelig tid til at drøfte ændringer i substansen⁶⁵.

I rapporten om retsstatssituationen 2022 er der mere generelle bemærkninger om lovgivningsprocessen i Rumænien, og det anføres, at hyppige ændringer af lovgivningen og regelmæssig anvendelse af nøddekreter fortsat giver anledning til bekymring med hensyn til lovgivningens stabilitet og forudsigelighed. På denne baggrund udstedte Kommissionen en henstilling til Rumænien om at sikre en effektiv offentlig høring inden vedtagelsen af udkast til lovgivning⁶⁶. I rapporten om retsstatssituationen 2023 vil der blive fulgt op på gennemførelsen af denne henstilling. Spørgsmål vedrørende kvaliteten af lovgivningen behandles også i Rumæniens genopretnings- og resiliensplan, herunder en specialiseret struktur til at føre tilsyn med lovgivningens kvalitet og systematisk offentliggørelse af konsoliderede udgaver af love, når de ændres, samt udvikling af en metode til brug af statslige nøddekreter.

Selv om tidsplanen for reformerne ikke altid har givet mulighed for udvidede høringer, har den rumænske regering ikke desto mindre taget skridt i overensstemmelse med henstillingen og forsøgt at sikre gennemsigtighed og sørge for, at de relevante aktører har haft mulighed for at give udtryk for deres synspunkter om de foreslåede reformer. Den mere generelle tilgang til en effektiv offentlig høring inden vedtagelsen af lovgivningsforslag vil fortsat blive overvåget i rapporten om retsstatssituationen.

Den offentlig forvaltnings gennemførelse af retsafgørelser

Henstilling fra 2017 om MSK: Regeringen bør fastlægge en passende handlingsplan for at sikre gennemførelsen af retsafgørelser og anvendelsen 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 for internt tilsyn, der involverer det øverste retsråd og revisionsretten, for at sikre en korrekt gennemførelse af handlingsplanen.

Respekt for og gennemførelse af retsafgørelser er en integrerende del af retsvæsenets effektivitet⁶⁷. For at imødegå udfordringerne på dette område foreslog Rumænien således Europarådets Ministerkomité en handlingsplan for at løse de strukturelle problemer med manglende fuldbyrdelse eller forsinket fuldbyrdelse af retsafgørelser mod staten⁶⁸, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har identificeret⁶⁹. En liste over foranstaltninger til gennemførelse af handlingsplanen, herunder ændringer af de retlige rammer med det formål at sikre rettidig fuldbyrdelse og en mekanisme til at føre tilsyn med og forhindre forsinket fuldbyrdelse af domme, hvor staten er skyldner, blev godkendt i 2019⁷⁰. I sin vurdering fra

⁶⁵ Bemærkninger fra NGO'er, der var til stede under debatterne, og medierapporter.

⁶⁶ Rapport om retsstatssituationen 2022 — landekapitlet om retsstatssituationen i Rumænien, s. 2.

⁶⁷ Se vejledningen om artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention — Ret til en retfærdig rettergang (civil del):

http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf.

⁶⁸ Se Europarådets reference CM/Notes/1280/H46-21.

⁶⁹ Rumænien blev sanktioneret af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i 2005 på grund af statens eller juridiske enheders manglende efterlevelse eller betydeligt forsinkede efterlevelse af endelige nationale retsafgørelser.

⁷⁰ Memorandum nr. L1/1814/26.2.2019 om "Foranstaltninger til sikring af fuldbyrdelse af domme mod en offentlig skyldner i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis vedrørende manglende fuldbyrdelse eller fuldbyrdelse med forsinkelse af domme afsagt over en offentlig skyldner".

marts 2022 af fremskridt med gennemførelsen af handlingsplanen opfordrede Europarådets Ministerkomité på ny myndighederne til at intensivere indsatsen og vise vilje til at gennemføre de nødvendige reformer⁷¹. Der blev efterfølgende i oktober 2022 oprettet en ny struktur i regeringens generalsekretariat, som skulle overvåge og kontrollere fuldbyrdelsen af domme afsagt af Menneskerettighedsdomstolen på grundlag af manglende fuldbyrdelse af domme afsagt mod offentlige debitorer i Rumænien⁷².

Rapporten om retsstatssituationen indeholder nu en oversigt over systematiske indikatorer for gennemførelsen af Menneskerettighedsdomstolens ledende domme i alle medlemsstater⁷³. I januar 2022 var Rumæniens gennemførelsesprocent for ledende domme fra de seneste ti år 57 % — sammenlignet med det samlede gennemsnit i medlemsstaterne på 40 % — og den gennemsnitlige tid, hvor dommene havde afventet fuldbyrdelse, var over fire år og to måneder⁷⁴. Dette spørgsmål vil fortsat blive fulgt inden for rammerne af rapporten om retsstatssituationen, herunder med hensyn til de skridt, som Rumænien vil tage for at udvikle en mekanisme til udarbejdelse af nøjagtige statistikker og et system for intern overvågning, der involverer det øverste retsråd og den rumænske revisionsret, med henblik på at sikre korrekt gennemførelse af handlingsplanen.

Der er for nylig taget nye skridt til at gennemføre denne henstilling, som forventes at løse de vedvarende problemer, der er konstateret. Kommissionen vil fortsat nøje følge den overvågningsproces, der er etableret i Europarådet, og rapportere, hvor det er relevant, inden for rammerne af rapporterne om retsstatssituationen, som det sker for alle medlemsstaterne⁷⁵.

Strategisk forvaltning af retsvæsenet og handlingsplan for retsvæsenet

Henstilling fra 2017 om MSK: Den strategiske forvaltning af retsvæsenet, dvs. justitsministeren, det øverste retsråd, kassationsdomstolen og statsadvokaten, bør sikre gennemførelsen af handlingsplanen som vedtaget og indføre regelmæssig fælles offentlig rapportering om dens gennemførelse, herunder løsninger på problemerne med mangel på justitssekretærer, uforholdsmæssigt store arbejdsbyrder og forsinkelser i begrundelsen af afgørelser.

I MSK-rapporterne blev den strategiske forvaltning af retsvæsenet udpeget som en vigtig mulighed for at opbygge en konsensusbaseret og bæredygtig vej frem for retssystemet. I rapporten om retsstatssituationen 2022 blev det vurderet, at den nye strategi for udvikling af retsvæsenet 2022-2025 og den tilhørende handlingsplan, der blev vedtaget den 30. marts 2022, fastsatte klare mål og en overvågningsmekanisme. Vedtagelsen og iværksættelsen af den nye strategi er en milepæl i Rumæniens genopretnings- og resiliensplan⁷⁶. I strategien er der både fokus på retsvæsenets uafhængighed, kvalitet og effektivitet og på adgang til klage og domstolsprøvelse. Den indebærer afskaffelse af uligheder i lønninger og pensioner til dommere og en modernisering af retspersonalets og dertil knyttede juridiske erhvervs status samt reformen af retsplejelovene. Strategien omfatter en række foranstaltninger til at afhjælpe

⁷¹ Interim Resolution CM/ResDH(2022)58.

⁷² Gennemførelsen vil blive analyseret af Europarådets Ministerkomité i marts 2023.

⁷³ Europarådets Ministerkomité fører tilsyn med vedtagelsen af de nødvendige foranstaltninger til fuldbyrdelse af domme afsagt af Menneskerettighedsdomstolen.

⁷⁴ Rapport om retsstatssituationen 2022 — landekapitlet om retsstatssituationen i Rumænien, s. 28.

⁷⁵ Se rapporten om retsstatssituationen 2022, COM/2022/500 final, s. 24.

⁷⁶ Milepæl nr. 421 "Ikrafttrædelse af loven om godkendelse af strategien for udvikling af retsvæsenet 2022-2025".

problemet med personalemangel i retsvæsenet, herunder modernisering af retspersonalets og hjælpepersonalets status, så dommere og anklagere kan koncentrere sig om det juridiske arbejde. Den fastsætter også et kvantitativt mål om at sikre en ansættelsesgrad på 95 % af dommerstillingerne og 80-85 % af anklagerstillingerne i 2025⁷⁷.

Strategien vil være et vigtigt redskab til at tackle de resterende udfordringer i retsvæsenet på en bæredygtig måde. Nøje overvågning og offentlig rapportering vil også fremme offentlighedens tillid til, at spørgsmål vedrørende en alt for stor arbejdsbyrde og dermed forbundne forsinkelser i behandlingen af retssager prioriteres tilstrækkeligt højt. Proaktiv og regelmæssig kommunikation og høring af retsvæsenet og de juridiske erhverv kan også være nyttige redskaber til at forsikre dommere om, at problemer vedrørende personalemangel og de deraf følgende uforholdsmæssigt store arbejdsbyrder bliver tacklet.

Gennemsigtighed og ansvarlighed i det øverste retsråd

Henstilling fra 2017 om MSK: 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 udarbejde årlige rapporter med henblik på drøftelser på domstolenes og anklagernes generalforsamlinger.

I flere på hinanden følgende MSK-rapporterne har man konsekvent understreget betydningen af, at det øverste retsråd bidrager til at sætte skub i reformprocessen ved at formulere klare fælles holdninger og skabe tillid gennem gennemsigtighed og ansvarlighed. I rapporten fra 2021 blev der konstateret betydelige betænkeligheder med hensyn til det øverste retsråds evne til at skabe konsensus i retsvæsenet og spille en konstruktiv rolle i vigtige beslutninger om retsvæsenets organisation og funktion, men der blev også peget på tilfælde, hvor det øverste retsråd havde været i stand til at overvinde sin interne splittelse og opnå resultater⁷⁸.

Trods bestræbelserne på at indgå kompromiser præger splittelse i det øverste retsråd siden 2021 fortsat spørgsmål såsom udnævnelser til den nye struktur, der erstatter SIJ, tilrettelæggelsen af valg til det nye øverste retsråd eller offentlige uoverensstemmelser mellem medlemmer af det øverste retsråd om retsplejelovene. Den nuværende mandatperiode for det øverste retsråd udløber ved udgangen af 2022, og processen med at vælge nye medlemmer blev indledt i februar 2022. Valget til det nye råd gav også anledning til kritik⁷⁹.

⁷⁷ Problemet med personalemangel i retsvæsenet tiltrak offentlighedens opmærksomhed i november, hvor der var en bølge af anmodninger om tilbagetrækning, navnlig blandt dommere. Dommersammenslutninger pegede på behovet for en klar strategi for at afhjælpe mangler og uforholdsmæssigt store arbejdsbyrder. For at reducere antallet af dommere, der går på pension, og for at sikre, at der er et passende antal kandidater at vælge imellem i forbindelse med udvælgelsesprøver i erhvervet, har både præsidenterne for retterne i sidste instans — kassationsdomstolen og appeldomstolene — og præsiderne af dommere ved domstolene opfordret statens andre grene til at træffe foranstaltninger til at styrke dommers status og forbedre arbejdsvilkårene ved domstolene i en resolution, der blev vedtaget den 28. oktober. Der følges også op på mangler inden for retsvæsenet i rapporterne om retsstatssituationen. I rapporten fra 2022 blev det bemærket, at antallet af pensioneringer fortsat overstiger antallet af nyansættelser.

⁷⁸ Yderligere oplysninger findes i MSK-rapporten fra 2021.

⁷⁹ Der blev afholdt valg i begyndelsen af juli 2022 i sommerferien. Der blev rejst indsigelser mod resultaterne, og den 19. juli godkendte det øverste retsråd indsigelser fra to dommere, men afviste anklagernes indsigelser, hvilket førte til offentlig polemik. Se f.eks. <https://ziare.com/alegeri-csm/alegeri-turul-2-procurori-csm-1753710>, <https://spotmedia.ro/stiri/opinii-si-analize/apel-catre-comisia-europeana-csm-dovedeste-ca-romania-are-nevoie-sa-ramana-cu-mcv>, <https://romania.europalibera.org/a/alegeri-csm>

Udnævnelsen af den siddende formand som midlertidig formand for rådet i 2022 affødte yderligere reaktioner i det øverste retsråd⁸⁰.

De reviderede lovbestemmelser om det øverste retsråds funktion omfatter en række forpligtelser, der kan bidrage til gennemsigtigheden og ansvarligheden i rådet. Loven giver stadig mulighed for at erklære medlemmer af det øverste retsråd for inhabile, når de dømmer i disciplinærsager, med henvisning til interessekonflikter og upartiskhed. Der indføres en klar frist for udskiftning af medlemmer af det øverste retsråd, når deres mandat udløber. Endelig bevarer forsamlingerne muligheden for at erklære medlemmer af det øverste retsråd for inhabile på grund af manglende opfyldelse af pligter.

I modsætning til i 2020 — hvor det øverste retsråd ikke engagerede sig konstruktivt i de forslag til retsplejelove, der blev offentliggjort af justitsministeriet, og ikke afgav en officiel udtalelse — har rådet i 2022 vedtaget formelle holdninger til centrale lovgivningsprojekter. Selv om plenarforsamlingen var præget af kontroverser i de øverste retsråd, da nogle medlemmer beklagede den manglende høring af domstolene og anklagemyndighederne, afgav rådet i plenum en positiv udtalelse om lovforslaget om nedlæggelse af den særlige afdeling for efterforskning af strafbare handlinger i februar 2022⁸¹. Rådet afgav også en positiv udtalelse om forslagene til retsplejelove i august 2022⁸². Rådet foreslog samtidig nogle ændringer og deltog i de efterfølgende parlamentariske debatter med yderligere forslag til ændringer.

Siden den sidste rapport har det øverste retsråds indsats for at forsvare retsvæsenets uafhængighed fortsat været baseret på afdelingerne snarere end på rådet i plenum⁸³. Nogle medlemmer af det øverste retsråd har sat spørgsmålstejn ved procedurerne som unødvendigt langvarige og inkonsekvente i deres konklusioner.

Med hensyn til gennemsigtighed og adgang til oplysninger offentliggør rådet fortsat relevante oplysninger på sit websted, og dets plenarmøder og afdelingsmøder transmitteres. Oplysninger om disciplinære afgørelser er også tilgængelige online.

Det nyvalgte øverste retsråd, der indleder sin mandatperiode i 2023, bør sikre, at det fremmer gennemsigtighed og ansvarlighed som centrale mål i sit program. Afholdelse af regelmæssige åbne møder og drøftelse af de årlige rapporter⁸⁴ med forsamlinger af dommere og anklagere

[contestatii/31950487.html](https://www.just.ro/ro/contestatii/31950487.html), VIDEO Procurorul Bogdan Pîrlog despre votul din CSM: "O încălcare a legii care ridică probleme penale" - PRESShub.

⁸⁰ Flere medlemmer af det øverste retsråd mente, at denne midlertidige udnævnelse var en omgåelse af forfatningsmæssige bestemmelser, hvorefter formanden for rådet kan vælges for en etårig embedsperiode, der ikke kan forlænges, hvilket rejser tvivl om legitimiteten af flere vigtige procedurer, der blev indledt i 2022, såsom valget til rådet, udnævnelsen af den nye chefinspektør for retsinspektoratet og udnævnelsen af en ny præsident for kassationsdomstolen.

⁸¹ Det øverste retsråd, afgørelse nr. 1 af 11. februar 2022. Kontroverserne hang sammen med, at justitsministeriet havde integreret forslagene til lovændringer i et revideret lovforslag, hvilket førte til, at rådet afgav en positiv udtalelse uden bemærkninger. I en skrivelse til Kommissionen fremførte flere medlemmer af rådet, at dette skabte en falsk offentlig opfattelse af, at retssystemet var fuldt ud enig i denne lov på trods af manglende høring af domstole og anklagemyndigheder om forslaget til bestemmelser.

⁸² Afgørelse nr. 115 af 12. august 2022.

⁸³ Plenarforsamlingen traf ingen afgørelser i 2022 og syv i 2021. I 2021 vedrørte en af de anmodninger, der blev imødekommet, offentlige udtalelse på TV fra et medlem af det øverste retsråd vedrørende anklagemyndigheden. Afdelingen for anklagere konkluderede i december 2021, at udtalelserne i alvorlig grad havde påvirket anklagernes uafhængighed og upartiskhed, navnlig anklagere med ansvar for efterforskning af korruption.

⁸⁴ Det øverste retsråd har endnu ikke offentliggjort 2021-rapporten om retsvæsenet, selv om dets mandat udløber i december 2022.

på alle niveauer samt med civilsamfundet og brancheorganisationer vil være afgørende for at sikre gennemførelsen af disse mål. Civilsamfundsforummet på det retlige område, der blev oprettet i december 2021, kan yde et vigtigt bidrag i denne henseende.

I flere på hinanden følgende MSK-rapporter har man konsekvent understreget behovet for, at det øverste retsråd bidrager til at sætte skub i reformprocessen ved at formulere klare fælles holdninger og skabe tillid gennem gennemsigtighed og ansvarlighed. Betydningen af disse mål er blevet anerkendt af den rumænske regering. Valget af et nyt råd, der skal indlede sin mandatperiode i 2023, giver mulighed for at sikre gennemsigtighed og ansvarlighed, som det nye råd kan bekræfte, f.eks. gennem en offentlig erklæring om de styrende principper samt i rådets fortsatte kollektive godkendelse af holdninger til centrale spørgsmål.

Retsinspektoratet

Henstilling fra 2018 om MSK: Sikre, at det øverste retsråd straks udnævner en midlertidig gruppe til ledelse af retsinspektoratet og senest efter tre måneder udnævner en ny ledelsesgruppe til inspektoratet gennem en udvælgelsesprocedure.

I MSK-rapporten fra 2021 blev det konkluderet, at der stadig skal findes en løsning på strukturelle problemer i forbindelse med retsinspektoratet, bl.a. i lyset af EU-Domstolens dom fra maj 2021⁸⁵. I rapporten om retsstatssituationen 2022 blev der på ny givet udtryk for bekymring over chefsinspektøren for retsinspektoratets omfattende beføjelser og manglende ansvarlighed. Disse problemer omfattede magtkoncentrationen hos chefsinspektøren og vicechefsinspektøren, den store andel af sager, som anlægges af inspektoratet, men ender med at blive afvist i retten, samt begrænsningerne i det øverste retsråds tilsynsbeføjelser⁸⁶. Der blev rejst spørgsmål om, hvorvidt bestemmelserne i retsplejelovene om udnævnelse af retsinspektoratets ledelse og dens ansvarlighed giver tilstrækkelige garantier og sikrer den rette balance mellem dommere, anklagere og det øverste retsråd. Der verserer en anmodning om præjudiciel afgørelse ved EU-Domstolen vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt de omfattende beføjelser, der er tillagt chefsinspektøren, er i overensstemmelse med kravene om retsvæsenets uafhængighed⁸⁷.

Loven om det øverste retsråd, der blev vedtaget i oktober 2022, ændrede i væsentlig grad de lovgivningsmæssige rammer for retsinspektoratet. Den indeholder en række bestemmelser, der skal afhjælpe retsinspektoratets manglende ansvarlighed og koncentrationen af magten hos chefsinspektøren. Chefsinspektørens beføjelser opvejes af et nyligt oprettet råd med en række beføjelser til at sikre en passende modvægt. Rådets rolle vil omfatte afgørelser om retsinspektoratets organisation og funktion, gennemførelse af inspektionsarbejde og udvælgelsesprøver i forbindelse med udnævnelser. Kompetencen til at udnævne vicechefsinspektøren overdrages fra chefsinspektørens til det øverste retsråds plenum på

⁸⁵ Domstolens dom af 18. maj 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" m.fl., forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 and C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, præmis 207.

⁸⁶ I den seneste statusrapport for Rumænien inden for rammerne af MSK (COM(2021) 370 final) bemærkes det, at der stadig er sager, hvor disciplinærundersøgelser og hårde sanktioner over for dommere, der er kritiske over for retsvæsenets effektivitet og uafhængighed, har givet anledning til bekymring. For nylig gav den disciplinærsag, som retsinspektoratet havde indledt mod en dommer ved appeldomstolen i Pitești, anledning til en sådan bekymring, i det væsentlige fordi dommeren besluttede at undlade at anvende lovgivningen om oprettelse af SIJ i lyset af EU-Domstolens dom fra maj 2021. Det øverste retsråd afviste i sidste ende den disciplinære sanktion ved afgørelse af 14. april 2022.

⁸⁷ C-817/21, R.I. mod Inspekția Judiciară, N.L.

grundlag af mere objektive kriterier. Tilsvarende vil retsinspektørerne blive udnævnt af chefinspektøren på grundlag af en udvælgelsesprøve, der afholdes af den relevante afdeling i det øverste retsråd med støtte fra det nationale retsinstitut. Denne udvælgelsesprøve blev tidligere ledet af retsinspektoratet selv. Reglerne for tilrettelæggelse af udvælgelsesprøverne blev præciseret, herunder med hensyn til udvælgelseskriterierne og sammensætningen af udvælgelsespanelerne. Der er indført nye regler for at regulere situationer med interessekonflikter, som en chefinspektør måtte stå i, hvor chefinspektøren nu også vil skulle foreslå sammensætningen af overvågningsteams til bestyrelsen (i stedet for at chefinspektøren træffer afgørelsen selv). Et tilbageværende problem vedrører chefinspektørens mulighed for at tilsidesætte en afgørelse om at henlægge en sag eller en afgørelse truffet af en inspektør efter en indledende undersøgelse. Anvendelsen af denne regel i praksis og effektiviteten af de eksisterende garantier⁸⁸ skal overvåges.

Tidligere gav udvælgelsen og udnævnelsen af chefinspektøren anledning til polemik som beskrevet i MSK-rapporten fra 2021. Udnævnelsen af den nye chef for retsinspektoratet i juli 2022 synes at have været mere ligetil, selv om der kun var én ansøger. Den nye lovgivning indeholder også bestemmelser om udnævnelse af chef- og vicechefinspektørerne, giver det øverste retsråd øgede tilsynsbeføjelser og inddrager det nationale retsinstitut i udvælgelsesprøverne til retsinspektoratet. Proceduren for afsættelse af chefinspektøren er også blevet ændret fra et krav om en afgørelse truffet af det øverste retsråds plenum til et krav om, at proceduren indledes af fem medlemmer af det øverste retsråd eller af retsinspektoratets plenum. Den deraf følgende balance mellem hensynet til retsvæsenets uafhængighed, ansvarlighed og stabilitet i ledelsen af retsinspektoratet skal fortsat overvåges i praksis.

I 2021 og 2022 har antallet af disciplinærsager, der er registreret af det øverste retsråd, stort set været stabilt⁸⁹. Der er dog stadig sager, hvor disciplinærundersøgelser og deraf følgende sanktioner pålagt dommere synes at have været forbundet med kritiske udtalelser om retsstatsspørgsmål. Sådanne undersøgelser er blevet indledt af retsinspektoratet enten ex officio eller efter anmodning fra det øverste retsråd⁹⁰. EU-Domstolen har gjort det klart, at retsvæsenets uafhængighed kan blive undergravet, hvis disciplinærordningen afledes fra sine legitime formål og anvendes til at udøve politisk kontrol over retsafgørelser eller pres på dommere⁹¹. Ud over de sager, der er nævnt i rapporten om retsstatssituationen 2022, blev andre disciplinærundersøgelser indledt mod dommere opfattet som en form for pres og gengældelse for afsagte domme, navnlig i korruptionssager på højt niveau⁹².

Selv om der i de seneste tre år ikke er blevet fremlagt tilstrækkelige oplysninger om disciplinærsager ved retsinspektoratet⁹³, er forudsigeligheden og gennemsigtigheden blevet øget gennem det øverste retsråds beslutning om at offentliggøre endelige disciplinære

⁸⁸ Chefinspektøren kan kun tilsidesætte sådanne afgørelser én gang og med en rimelig begrundelse.

⁸⁹ 24 sager vedrørende dommere og 13 vedrørende anklagere i 2021, 26 sager vedrørende dommere og seks vedrørende anklagere i 2022. De sanktioner, der blev pålagt dommere, omfattede advarsler, suspension fra embedet, nedsættelse af månedlige beskæftigelsestillæg, degradering i rang og dommeres udelukkelse fra dommerstanden. For anklagere blev der kun udstedt advarsler.

⁹⁰ Se rapporten om retsstatssituationen 2022, landekapitlet om Rumænien, for yderligere oplysninger.

⁹¹ Domstolens dom af 15. juli 2021, Kommissionen mod Polen (disciplinærordning for dommere), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, præmis 138, og af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl., i de forenede sager C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034, præmis 239.

⁹² Der er blevet indledt fem disciplinærundersøgelser vedrørende to dommere i de seneste måneder, og de anførte, at sagerne var blevet indledt efter anmodning fra de tiltalte med henblik på at anfægte dommernes indhold eller ex officio af retsinspektoratet.

⁹³ <https://www.inspectiajudiciara.ro/ro-ro/page/comunicate-de-presa>.

afgørelser og overtrædelser af den etiske kodeks i anonymiseret form på en portal, der kun er tilgængelig for dommere.

Denne henstilling fra 2018 er blevet forældet. Retsinspektoratets nye ledelse har nu mulighed for at sikre, at disciplinærundersøgelser ikke længere anvendes som et instrument til at lægge pres på dommeres og anklageres virksomhed i overensstemmelse med EU-Domstolens retspraksis. Kommissionen vil fortsat overvåge den anvendte praksis inden for rammerne af rapporten om retsstatssituationen.

På grundlag af analysen af første benchmark kan henstillingerne generelt anses for at være opfyldt på tilfredsstillende vis, og overvågningen kan fortsætte inden for rammerne af cyklussen for den årlige rapport om retsstatssituationen. Kommissionen glæder sig over den rumænske regerings tilsagn om at fortsætte reformprocessen ved at tage størst muligt hensyn til Venedigkommissionens anbefalinger og afslutte vedtagelsen af nye straffelove. Rumænien har samarbejdet fuldt ud med Kommissionen inden for rammerne af cyklussen for den årlige rapport om retsstatssituationen. I denne overvågningsramme følges der allerede nøje op på mange af de spørgsmål, der blev undersøgt inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol, såsom den ordning, der erstatter afdelingen for efterforskning af strafbare handlinger inden for retsvæsenet, og retsinspektoratets funktion, samt den bredere lovgivningsmæssige ramme for retsplejelovene og straffelovene og arbejdet i det øverste retsråd. Forpligtelser under genopretnings- og resiliensfaciliteten og yderligere muligheder for bistand under andre relevante EU-programmer, navnlig instrumentet for teknisk støtte, kan bidrage til den videre gennemførelse af relevante reformer.

2.2 Anden benchmark: Integritetsrammen og det nationale integritetsagentur

I MSK-rapporten fra 2021 blev det konkluderet, at risikoen for tilbagegang, der blev identificeret i 2019 i forbindelse med ændringer af integritetsreglerne, var blevet afbødet, og at der var opmuntrende tegn på, at man i den nye valgperiode kan udstikke en klar kurs hen imod det nationale integritetsagents (ANI) bæredygtighed og den lovgivningsmæssige ramme for integritet.

ANI undersøger fortsat uforenelighed, interessekonflikter og formueforhold, der ikke kan begrundes, og leverer fortsat konsekvente resultater⁹⁴. Som anført i rapporten om retsstatssituationen 2022 har udviklingen i ANI været positiv. Efter mere end halvandet år uden en formand blev der på forslag af det nationale integritetsråd udnævnt en ny formand for ANI i 2021⁹⁵.

Det forhold, at formue- og interesseerklæringer skal udfyldes elektronisk og har været offentligt tilgængelige online siden 2022, har øget gennemsigtigheden og lettet agenturets

⁹⁴ Mellem den 1. juni 2021 og den 30. september 2022 analyserede ANI over 1 700 sager og registrerede 218 integritetshændelser: 120 tilfælde af uforenelighed, 81 tilfælde af administrativ interessekonflikt og 17 tilfælde af formueforhold, som ikke kan begrundes. Integritetsinspektørerne identificerede 68 sager, der involverede mulige strafbare handlinger, og henviste dem til de kompetente organer med henblik på yderligere efterforskning.

⁹⁵ Den nye formand havde været næstformand siden 2017. Udvælgelsesproceduren for en næstformand blev indledt i september 2022 (efter en første mislykket runde tidligere på året) og forventes afsluttet inden årets udgang. Formanden for ANI bemærkede, at der kun var ringe interesse fra kvalificerede ansøgere (kun én ansøger), også på grund af lønvilkårene for stillingen.

arbejde⁹⁶. Ud over uddannelseskurser lancerede ANI i maj 2022 chatbotten "e-DAI-assistent", der hjælper folk med at bruge platformen effektivt. ANI har også udviklet sine egne værktøjer til selv at identificere mistænkelige formue- og interesseerklæringer på grundlag af risikoindikatorer og agter at arbejde tættere sammen med det nationale agentur for forvaltning af beslaglagte aktiver (ANABI)⁹⁷.

Det er blevet bemærket i MSK-rapporter, at ANI's effektivitet er blevet begrænset af behovet for at modernisere og yderligere forbedre klarheden af den retlige ramme for integritet og dermed skabe et stabilt og bæredygtigt grundlag. I sin nationale genopretnings- og resiliensplan forpligtede Rumænien sig til at vedtage en konsolideret lov om integritet med ikrafttræden senest i 2024⁹⁸. ANI samarbejder med justitsministeriet og andre partnere om at fortsætte dette arbejde og forventer at afslutte det i midten af 2023⁹⁹. En konsolidering af lovgivningen om integritet, uforenelighed og interessekonflikter vil gøre det muligt at tage hensyn til retspraksis og politikker til forebyggelse af korruption og skabe et stabilt grundlag for fremtiden.

ANI arbejder fortsat effektivt og tager skridt til at forbedre forvaltningen af agenturet og dets værktøjer og metoder. Arbejdet med udarbejdelsen af en omfattende lovgivningsmæssig ramme for integritet, der skal vedtages i 2023, er godt i gang, og dette er en yderligere mulighed for at støtte ANI's arbejde og skabe den klarhed og stabilitet, der er nødvendig for effektivt at afdække og håndtere uforenelighed, interessekonflikter og formueforhold, der ikke kan begrundes. Den nye lovgivning falder ind under Rumæniens genopretnings- og resiliensplan, og den praktiske gennemførelse heraf er omfattet af Kommissionens overvågning inden for rammerne af rapporterne om retsstatssituationen.

PREVENT-systemet

Henstilling fra 2017: Sikre, at PREVENT-systemet tages i anvendelse. Det nationale integritetsagentur og det nationale agentur for offentlige indkøb bør sørge for rapportering om den forudgående kontrol af procedurerne for offentlige indkøb og opfølgningen derpå, herunder efterfølgende kontroller, samt om sager, hvor der er konstateret interessekonflikter eller korruption. De bør organisere offentlige debatter, således at regeringen, de lokale myndigheder, retsvæsenet og civilsamfundet får mulighed for at komme til orde.

Siden 2017 har PREVENT-systemet arbejdet på at forhindre interessekonflikter i forbindelse med procedurerne for offentlige indkøb ved at indføre en mekanisme for forudgående kontrol. Dette hjælper de ordregivende myndigheder med at imødegå eventuelle problemer inden tildelingen af en kontrakt.

⁹⁶ Pr. 30. september 2022 var der offentliggjort omkring 10,7 mio. oplysninger om aktiver og interesser på e-DAI-portalen (<http://declaratii.integritate.eu/>).

⁹⁷ Oplysninger modtaget fra ANI i forbindelse med landebesøget i Rumænien med henblik på rapporten om retsstatssituationen 2022.

⁹⁸ I milepæl nr. 431 i Rumæniens genopretnings- og resiliensplan hedder det: "Konsoliderede love om integritet træder i kraft. Ajourføringen af integritetslovgivningen skal ske på grundlag af en forudgående evaluering og analyse af integritetslovene samt en indledende gruppering af de normative retsakter. I projektets anden fase skal de eksisterende love enten samles og ajourføres, eller der skal foreslås nye normative retsakter."

⁹⁹ ANI er i øjeblikket ved at foretage en omfattende kortlægning af eksisterende integritetsregler, internationale standarder og bedste praksis i andre medlemsstater. Denne kortlægning vil blive afsluttet inden udgangen af 2022 og vil danne grundlag for arbejdet med den nye konsoliderede lov.

MSK-rapporten for 2021 bekræftede PREVENT-systemets positive resultater, og systemets fortsatte effektivitet er blevet bekræftet af ANI. Mellem den 1. juni 2021 og slutningen af september 2022 blev næsten 20 000 udbudsprocedurer gennemgået af PREVENT-systemet med henblik på at identificere mulige interessekonflikter, herunder over 3 700 procedurer, der involverede EU-midler. Disse omfattede over 2 600 ordregivende myndigheder og næsten 16 000 virksomheder. Integritetsinspektørerne udstedte 24 integritetsadvarsler i forbindelse med procedurer til en værdi af 97 mio. EUR. I alle de sager, der blev identificeret i systemet, fjernede de ordregivende myndigheder de årsager, der skabte potentielle interessekonflikter. I to sager blev det nationale agentur for offentlige udbud underrettet om en potentiel uregelmæssighed. Disse resultater bekræfter konklusionen i MSK-rapporten fra 2021 om, at denne henstilling er opfyldt.

Henstillingen om PREVENT-systemet blev allerede opfyldt i 2018, og dets fortsatte positive resultater viser, at systemet er bæredygtigt.

Opfølgning på retsafgørelser vedrørende parlamentsmedlemmer

Henstilling fra 2017: 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.

Tidligere MSK-rapporter pegede på forsinkelser og åbenlyse uoverensstemmelser i anvendelsen af sanktioner over for medlemmer af parlamentet, der blev anset for at have uforenelige funktioner eller befandt sig i en interessekonflikt på grundlag af en rapport fra ANI. De fremhævede en mulig divergerende fortolkning af reglerne, navnlig når den pågældende integritetshændelse fandt sted under et tidligere mandat eller i en tidligere stilling, og foreslog større klarhed. I 2020 og 2021 præciserede kassationsdomstolen fortolkningen af lovene. Domstolen fastslog, at sanktionen finder anvendelse, selv om uforeneligheden vedrører et tidligere mandat, og at en forældelsesfrist på tre år bør henvise til behovet for, at integritetsagenturet afslutter en undersøgelse af de faktiske omstændigheder inden for tre år efter, at en interessekonflikt eller uforenelighed fastslås (i stedet for at sanktionen ikke kan pålægges efter tre år)¹⁰⁰.

Siden 2021 har der været én sag, hvor ANI fandt, at en senator havde uforenelige funktioner. Dette førte til, at den pågældende hurtigt trådte tilbage fra sit offentlige hverv, selv om ANI's afgørelse blev anfægtet ved domstolen. Der var ingen sager, som ville have afprøvet parlamentets gennemsigtighed i dets beslutningsprocedure med hensyn til endelige retsafgørelser.

Den positive vurdering i MSK-rapporten fra 2021 baseret på det proaktive samarbejde, der blev indledt efter konstitueringen af det nye parlament, bekræftes, og denne henstilling kan derfor anses for at være opfyldt. Kommissionen vil fortsat overvåge parlamentets opfølgning på uigenkaldelige afgørelser vedrørende uforenelighed, interessekonflikter og formueforhold, der ikke kan begrundes, som træffes vedrørende dets medlemmer, inden for rammerne af rapporterne om retsstatssituationen.

¹⁰⁰ Kassationsdomstolens afgørelse af 16. november 2020 og kassationsdomstolens afgørelse 1/2021 af 19.3.2021.

På grundlag af analysen af andet benchmark kan alle henstillinger anses for at være opfyldt på tilfredsstillende vis. Kommissionen vil fortsat følge udviklingen i forbindelse med integritetsrammen og dens gennemførelse i rapporterne om retsstatssituationen. Konsolideringen af den retlige ramme for integritet er også en milepæl i Rumæniens genopretnings- og resiliensplan¹⁰¹.

2.3 Tredje benchmark: Bekæmpelse af korruption på højt plan

Det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse og bekæmpelse af korruption på højt plan

Korruption var et vigtigt område, der gav anledning til bekymring, idet Rumænien havde sået tvivl om den positive vurdering af tredje benchmark i januar 2017. I rapporten fra 2021 kunne der imidlertid konstateres en forbedring med ny fremdrift og institutionel stabilitet i det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse (DNA). Den positive udvikling med hensyn til effektiviteten af efterforskningen og sanktioneringen af korruption blev bekræftet i rapporten om retsstatssituationen 2022.

Siden den seneste MSK-rapport og frem til udgangen af oktober 2022 har direktoratet anlagt 451 sager om korruption på højt niveau vedrørende i alt 1 067 tiltalte. Disse omfattede siddende eller tidligere ministre, deputerede, senatorer eller personer, der varetager politiske eller offentlige hverv på højt plan i den lokale forvaltning. I samme periode traf domstolene afgørelse om den endelige domfældelse af 564 tiltalte i DNA-sager og traf afgørelse om konfiskation af aktiver til en værdi af næsten 24 mio. EUR. Statslige enheder fik ret til at inddrive over 43 mio. EUR til dækning af skade i DNA-sager efter endelige retsafgørelser. Disse resultater bekræfter den positive udvikling, der blev konstateret i 2021.

Der er imidlertid stadig operationelle udfordringer i forbindelse med bekæmpelsen af korruption på højt niveau. Rekruttering har vist sig at være en udfordring, selv om der ifølge de oplysninger, som Kommissionen har modtaget, er sket en vis forbedring med hensyn til direktoratets besættelsesgrad for anklagere, der nu er nået op på 78 %. Kravet om høj anciennitet var blevet identificeret som en væsentlig årsag til det begrænsede antal ansøgninger til de eksisterende ledige stillinger¹⁰². Da forfatningsdomstolen imidlertid erklærede en lov, som ville have nedsat anciennitetskravet til syv år¹⁰³, for forfatningsstridig, er anciennitetskravet for udnævnelser ved DNA ikke blevet ændret i de reviderede retsplejelove, og kravet er ti år samt tre års obligatorisk uddannelse ved det nationale retsinstitut¹⁰⁴. I betragtning af manglen på anklagere i DNA er delegering, udstationering og overførsel fortsat vigtige redskaber¹⁰⁵. Ændringerne som følge af de nye retsplejelove

¹⁰¹ Milepæl nr. 431 "Evaluerings- og ajourføring af lovgivningen om integritetsrammen".

¹⁰² Som anerkendt i Rumæniens input til rapporten om retsstatssituationen, s. 27, og det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelses aktivitetsrapport for 2021, s. 8.

¹⁰³ Forfatningsdomstolen, afgørelse nr. 514 af 14. juli 2021. Domstolen gjorde gældende, at eftersom DNA er en specialiseret afdeling under anklagemyndigheden ved kassationsdomstolen, bør anklagere ved DNA have samme anciennitet som anklagere ved anklagemyndigheden ved kassationsdomstolen (12 år). DNA og DIICOT havde gjort gældende, at den anciennitet, der kræves inden for en anklagemyndigheds struktur, ikke er fastsat i forfatningsretten, og henviste til de praktiske årsager til en nedsættelse til syv års anciennitet.

¹⁰⁴ En overgangsbestemmelse udskyder medtagelsen af den treårige uddannelsesperiode i beregningen af anciennitet indtil 2026. På kort sigt kan dette bidrage til at øge ansættelsesgraden i DNA.

¹⁰⁵ I foråret 2022 var der 14 delegerede anklagere ud af 145 besatte stillinger i DNA (10 % af personalet). Den nye lov om dommeres status indeholder ingen bestemmelser om delegation fra DNA/DIICOT, men det er muligt at udstationere personale til DNA/DIICOT fra andre anklagemyndigheder (én gang i højst 1 år).

vedrørende ansættelsesproceduren for almindelige anklagere ved DNA, som er blevet overført fra det øverste retsråd til DNA, anses også for at bidrage til at nå dette mål. Tackling af DNA's operationelle udfordringer, herunder med hensyn til rekruttering af anklagere, er en henstilling i rapporten om retsstatssituationen 2022, og Rumæniens genopretnings- og resiliensplan indeholder et tilsagn om at øge besættelsesgraden i DNA til 85 % pr. 30. juni 2023¹⁰⁶.

Nedlæggelsen af SIIJ (se også første benchmark) er af særlig relevans for arbejdet med at bekæmpe korruption på højt niveau. EU-Domstolen bemærkede, at i SIIJ's tilfælde kan faktorer som manglen på ekspertise til at efterforske komplekse korruptionssager, utilstrækkelige menneskelige ressourcer og en stor arbejdsbyrde resultere i forsinkelser og mindske effektiviteten i behandlingen af sager¹⁰⁷. DNA har ikke fået kompetencen til at efterforske korruption i retsvæsenet tilbage, selv om Venedigkommissionen¹⁰⁸ og statsadvokaten¹⁰⁹ begge har givet udtryk for det synspunkt, at det er usandsynligt, at den nye struktur vil være bedre egnet til at efterforske påstande om dommeres og anklageres korruption end en specialiseret anklagemyndighed som DNA. SIIJ blev nedlagt for få måneder siden, og det er derfor for tidligt at vurdere, om den nye struktur kan retsforfølge korruption i retsvæsenet effektivt¹¹⁰. Et andet vigtigt problem med SIIJ var den manglende klarhed i fordelingen af sager mellem DNA og SIIJ og navnlig overførslen af alle sagsakter i korruptionssager fra DNA, så snart en dommer eller anklager var involveret. Den nye lov har til formål at begrænse forenede sager til kun at omfatte sager, hvor "sagen ikke kan opsplittes af hensyn til god adfærd i anklagemyndigheden"¹¹¹. Hvis loven gennemføres korrekt, kan den bidrage til at forhindre, at efterforskninger af korruption afbrydes, som det er sket tidligere¹¹². Indtil videre er der ikke indberettet nogen hændelser, og der er ikke registreret nogen sager, hvor der var behov for mægling vedrørende kompetence med DNA. Rapporten om retsstatssituationen 2022 indeholdt en henstilling med fokus på virkningen af det nye system for efterforskning og retsforfølgelse af korruption i retsvæsenet.

Den langvarige revision af straffelovene (se første benchmark) har påvirket bekæmpelsen af korruption. På baggrund af to afgørelser fra forfatningsdomstolen blev en række strafferetlige korruptionssager mod nationale politikere indstillet, idet en række retsafgørelser blev erklæret

¹⁰⁶ Milepæl nr. 429 i Rumæniens genopretnings- og resiliensplan.

¹⁰⁷ Som anført i Domstolens dom af 18. maj 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" m.fl., forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 og C-379/19, ECLI:EU:C:2021:39, præmis 221-222.

¹⁰⁸ Venedigkommissionen anbefalede i sin udtalelse fra 2022 at give kompetencen tilbage til de specialiserede anklagemyndigheder (DNA og DIICOT) til også at efterforske og retsforfølge lovovertrædelser inden for deres ansvarsområde begået af dommere og anklagere, idet den bemærkede, at "formålet med at opløse [SIIJ] bør være at sikre større effektivitet i efterforskningen og retsforfølgningen af lovovertrædelser — først og fremmest korruption — begået af dommere og anklagere. Det er usandsynligt, at en struktur af ikkespecialiserede anklagere ved anklagemyndighederne ved kassationsdomstolen og ved appeldomstolene vil være bedre egnet til at efterforske påstande om dommeres og anklageres korruption end den eksisterende specialiserede nationale anklagemyndighed DNA." (se Venedigkommissionens udtalelse om lovforslaget om nedlæggelse af afdelingen for efterforskning af strafbare handlinger inden for retsvæsenet (CDL-AD(2022)003, punkt 37)).

¹⁰⁹ Skriftligt indlæg fra statsadvokaten i forbindelse med landebesøget som led i udarbejdelsen af rapporten om retsstatssituationen 2022.

¹¹⁰ Se også under første benchmark om det nuværende fokus på arbejdet med at behandle efterslæbet og prioritere sager.

¹¹¹ Artikel 3, stk. 5, i den nye lov. I tilfælde af uenighed mellem to anklagemyndigheder afgør statsadvokaten, om sagerne fortsat er forenede.

¹¹² DNA har indtil videre ikke indberettet hændelser i forbindelse med dette spørgsmål.

ugyldige på grund af sammensætningen af dommerkollegierne¹¹³. Samtidig stadfæstede kassationsdomstolen som følge af en dom afsagt af EU-Domstolen¹¹⁴ i april 2022 fængselsstraffe i en højtprofileret sag fra 2018, som var blevet indstillet på grund af den ulovlige karakter af retsinstansens sammensætning¹¹⁵. I maj 2022 afsagde kassationsdomstolen dom i en anden højtprofileret sag, hvor den gennemførte ovennævnte dom fra EU-Domstolen og så bort fra forfatningsdomstolens retspraksis vedrørende lovligheden af sammensætningen af dommerkollegier og idømte hovedtiltalte fængselsstraf for bestikkelse¹¹⁶.

Som anført ovenfor har manglen på et lovgivningsmæssigt svar på forfatningsdomstolens afgørelse om forældelsesfristen haft stor indvirkning på verserende sager. Dette gælder især i korruptionssager¹¹⁷. Ifølge et skøn offentliggjort af DNA kan i alt 557 straffesager, herunder verserende straffesager, derfor afsluttes¹¹⁸. Selv om den nøjagtige skade vil skulle vurderes fra sag til sag, anslår DNA skaderne i disse sager til ca. 1,2 mia. EUR og det samlede beløb for bestikkelse og handel med indflydelse til ca. 150 mio. EUR. Selv om der stadig findes civile muligheder for at få dækket en del af skaden, kan indstillingen af straffesager i et så stort antal korruptionssager have en betydelig indvirkning på bestræbelserne på at bekæmpe korruption på højt niveau, og Kommissionen vil nøje overvåge de faktiske konsekvenser og mulige afhjælpende foranstaltninger, også i lyset af EU-Domstolens afgørelse om, at EU-retten er til hinder for anvendelsen af nationale regler eller en national praksis svarende til forfatningsdomstolens retspraksis, hvis den kan skabe en systemisk risiko for straffrihed for korruption eller svig, der skader Unionens finansielle interesser¹¹⁹. Risikoen for, at tusindvis af tiltalte ikke ville blive pålagt strafansvar, har affødt alvorlig kritik i Rumænien.

Der er rapporteret om tilbagevendende ændringer i sammensætningen af dommerkollegier i straffesager siden den seneste MSK-rapport fra 2021. Når et kollegium af appeldommere består af to dommere, og en dommer udskiftes, opløses hele kollegiet, og hele bevisførelsen skal således genoptages. Dette skaber en kritisk situation i forbindelse med sager, der forældes i begyndelsen af 2023. Statsadvokaten har fremsat idéen om at reservere dommere for at forhindre opløsningen af kollegier.

De positive resultater med hensyn til effektiviteten af efterforskningen og sanktioneringen af korruption på højt niveau er fortsat i 2021 og 2022. Det vil være vigtigt at sikre, at denne

¹¹³ Rumæniens forfatningsdomstol, afgørelse nr. 685/2018 og nr. 417/2019. Forfatningsdomstolen fastslog, at den praksis, der består i at udnævne lovbestemte medlemmer til kassationsdomstolens paneler med fem dommere, er i strid med reglen om, at alle medlemmer skulle vælges ved lodtrækning. Den fastslog også, at kassationsdomstolen havde undladt at nedsætte specialiserede paneler med tre dommere til at behandle sager om korruption i første instans. For yderligere oplysninger se rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Rumænien, s. 10.

¹¹⁴ Domstolens dom af 21. december 2021, Euro Box Promotion m.fl., forenede sager C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19.

¹¹⁵ Kassationsdomstolens afgørelse af 7. april 2022.

¹¹⁶ Kassationsdomstolens afgørelse af 10. maj 2022 i sag 105/1/2019.

¹¹⁷ Ifølge et skøn fra den specialiserede anklagemyndighed med ansvar for sager om terrorisme og organiseret kriminalitet vil i alt 605 igangværende sager ud over korruptionssager med en samlet anslået økonomisk skade på over 1 mia. EUR blive berørt på det område, der håndteres af DIICOT. Der forelå ikke skøn fra anklagemyndigheden over anden kriminalitet.

¹¹⁸ DNA, pressemeddelelse af 28. oktober 2022, <https://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=11549>.

¹¹⁹ Domstolens dom af 21. december 2021, Euro Box Promotion m.fl., forenede sager C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19. For yderligere oplysninger se rapporten om retsstatssituationen 2022, landekapitlet om Rumænien, s. 14.

effektivitet kan opretholdes på en bæredygtig måde (se også første benchmark), herunder gennem stabilisering af en passende strafferetlig ramme og af de relevante bestemmelser i retsplejelovene. Den overordnede ramme og Rumæniens fortsatte tackling af de operationelle udfordringer i det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse, som er afgørende for fortsatte fremskridt, vil blive fulgt nøje i forbindelse med Kommissionens overvågning inden for rammerne af rapporten om retsstatssituationen.

Ophævelse af parlamentsmedlemmernes immunitet

Henstilling fra 2017 om MSK: Der bør vedtages objektive kriterier for beslutninger om og begrundelser for ophævelse af parlamentsmedlemmernes 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.

Denne henstilling vedrører parlamentets ansvarlighed i dets afgørelser om anmodninger fra anklagemyndigheden om tilladelse til forebyggende foranstaltninger såsom ransagning eller anholdelse og anmodninger om tilladelse til efterforskning af et parlamentsmedlem, når vedkommende også er eller har været minister. Den manglende begrundelse for parlamentets beslutninger samt antallet af tilfælde, hvor parlamentet ikke gav tilladelse til at foretage efterforskning, gav tidligere anledning til bekymring med hensyn til disse afgørelses objektivitet.

I MSK-rapporten fra 2021 blev det konkluderet, at parlamentets tilgang har udviklet sig i en positiv retning¹²⁰, og denne udvikling er fortsat. Der har kun været to sager, hvor DNA har anmodet om ophævelse af immunitet, siden den sidste MSK-rapport, og begge anmodninger blev hurtigt godkendt af parlamentet¹²¹. Den 7. november 2022 ændrede senatet desuden sin forretningsorden for at indføre definerede objektive kriterier for afgørelse af anmodninger om ophævelse af parlamentarisk immunitet i overensstemmelse med de retningslinjer, der allerede findes i deputeretkammeret¹²². Det vil være vigtigt at overholde de gældende regler for at sikre, at den nuværende tilgang opretholdes.

Parlamentets ansvarlighed i dets afgørelser om anmodninger fra anklagemyndigheden om tilladelse til forebyggende foranstaltninger og anmodninger om tilladelse til efterforskning af parlamentsmedlemmer har også været et vigtigt overvågningsområde inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol. I MSK-rapporten fra 2021 blev det konkluderet, at parlamentets tilgang havde udviklet sig positivt, og senatets nylige beslutning om at indføre definerede objektive kriterier for afgørelse af anmodninger om ophævelse af parlamentarisk immunitet betyder, at begge kamre har indført vigtige garantier for gennemsigtighed på

¹²⁰ I juni 2019 ændrede deputeretkammeret sin forretningsorden for at indføre en specifik henvisning til kriterierne i Venedigkommissionens rapport om formålet med og ophævelsen af parlamentarisk immunitet. I sin rapport fra marts 2021 bemærker Greco, at et uformelt krav om, at anklagemyndighederne skal fremlægge alle sagsakter i forbindelse med retsforfølgning af en minister eller en tidligere minister, der også er medlem af parlamentet, tilsyneladende er blevet ophævet ved skrivelse. Greco RC4 (2021).

¹²¹ Den ene vedrørte godkendelse af ransagning hos et medlem af deputeretkammeret, og den anden vedrørte godkendelse af en strafferetlig efterforskning vedrørende en siddende minister. Begge anmodninger blev rettet til deputeretkammeret.

¹²² <https://www.monitoruloficial.ro/Monitorul-Oficial--PI--1074--2022.html>.

permanent basis. Kommissionen vil fortsat følge udviklingen som led i overvågningen inden for rammerne af den årlige rapport om retsstatssituationen.

Situationen med hensyn til det tredje benchmark har været positiv siden 2021. På grundlag af analysen kan henstillingerne anses for at være opfyldt på tilfredsstillende vis. Det vil være vigtigt at fastholde disse positive resultater. Som for andre medlemsstater overvåges det i rapporten om retsstatssituationen, hvordan Rumænien fortsat tackler de resterende og nye udfordringer i bekæmpelsen af korruption på højt niveau og gennemførelsen af henstillingerne heri.

2.4. Fjerde benchmark: Bekæmpelse af korruption på alle niveauer

Siden MSK-rapporten fra juni 2021 har den offentlige anklagemyndighed fortsat den effektive retsforfølgelse af korruption og korruptionslignende lovovertrædelser¹²³. Manglen på menneskelige ressourcer i retsvæsenet¹²⁴ og de begrænsede tekniske midler til særlige efterforskningsteknikker, der er til rådighed for det offentlige ministerium, påvirker imidlertid efterforskningen på ministeriets kompetenceområde. Det generelle direktorat for korruptionsbekæmpelse (DGA) under indenrigsministeriet fortsatte med at udføre sit arbejde i et godt samarbejde med anklagemyndigheden.

Den nationale strategi for korruptionsbekæmpelse

Henstilling fra 2017: Fortsætte med at gennemføre den nationale strategi for korruptionsbekæmpelse under overholdelse af de frister, som regeringen fastsatte i august 2016. Justitsministeren bør indføre et rapporteringssystem om den effektive gennemførelse af den nationale korruptionsbekæmpelsesstrategi (herunder statistikker om integritetshændelser i den offentlige forvaltning, oplysninger om disciplinære procedurer og sanktioner og om de strukturelle foranstaltninger, der anvendes i sårbare områder).

I MSK-rapporten fra 2021 blev det konkluderet, at der er behov for en yderligere indsats i forhold til den nationale strategi for bekæmpelse af korruption for at sikre en effektiv gennemførelse og fremme forebyggelsen og bekæmpelsen af korruption i sårbare områder og på lokalt plan.

Regeringen godkendte i december 2021 en ny national strategi for bekæmpelse af korruption for 2021-2025¹²⁵. Udarbejdelsen blev baseret på en intern evaluering og en ekstern revision udført af OECD. OECD anerkendte i sin evaluering de betydelige skridt, som Rumænien tog i retning af at styrke sine politikker til bekæmpelse af korruption og integritet, men bemærkede samtidig, at manglen på politisk støtte til at gennemføre vigtige lovgivningsmæssige reformer var en stor udfordring¹²⁶.

¹²³ Siden MSK-rapporten fra 2021 vedrørte færre retsforfølgelser bestikkelse sammenlignet med 2020 og 2021, mens der fortsat var fokus på efterforskning af påstande om korruption vedrørende embedsmænd i den offentlige forvaltning.

¹²⁴ I juli 2022 var blot 55 % af stillingerne i det offentlige ministerium besat, og situationen forværredes yderligere.

¹²⁵ Dette er også fastsat i Rumæniens genopretnings- og resiliensplan, jf. kravet i milepæl nr. 426: "Ikrafttrædelse af den lovgivningsmæssige retsakt om godkendelse af en ny national strategi til bekæmpelse af korruption".

¹²⁶ OECD, Evaluation of the Romanian Anti-Corruption Strategy 2016-2020.

Gennemførelsen af strategien for 2021-2025 er på rette spor. I arbejdet er der fokus på de definerede prioriterede områder, og der indledes en peerevalueringsproces for de deltagende institutioner i december. Der er planlagt en midtvejsrapport om gennemførelsen af strategien i første kvartal af 2023.

Der pågår bestræbelser på at sikre en effektiv gennemførelse af strategien for bekæmpelse af korruption 2021-2025. Der er ved at blive etableret evaluerings- og rapporteringsmekanismer. Denne henstilling kan anses for at være opfyldt. Kommissionen vil fortsat overvåge gennemførelsen af strategien inden for rammerne af rapporten om retsstatssituationen.

Det nationale agentur for forvaltning af beslaglagte aktiver

Henstilling fra 2017: 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.

Formålet med det nationale agentur for forvaltning af beslaglagte aktiver (ANABI) er at sikre en effektiv fuldbyrdelse af de afgørelser om konfiskation, der afsiges i straffesager, gennem en effektiv forvaltning af de beslaglagte aktiver, som agenturet modtager fra anklagere og dommere.

I 2022 indledte ANABI sit sjette aktivitetsår, og agenturet fungerer effektivt og er i gang med gennemførelsen af en national strategi for styrkelse af systemet for inddrivelse af aktiver for 2021-2025. ANABI's mandat blev forlænget i juli¹²⁷, og agenturet arbejder på at øge kapaciteten til at spore aktiver både nationalt og internationalt, forbedre samarbejdsmekanismerne og tilvejebringe nye værktøjer for politi og anklagere med henblik på finansielle efterforskninger. Den nye lovgivningsmæssige ramme er ved at blive gennemført, herunder med hensyn til tildelingen af yderligere midler til agenturet. Den nye lov indeholder også bestemmelser om en fond til forebyggelse af kriminalitet og beskyttelse af ofre, et spørgsmål, som civilsamfundet gentagne gange har fremhævet. ANABI beslaglagde over 60 mio. EUR i 2022 sammenlignet med næsten 57 mio. EUR i 2021. Agenturet forvalter over 140 mobile aktiver til en samlet værdi af næsten 5,5 mio. EUR¹²⁸.

I MSK-rapporten fra 2021 konkluderedes det, at denne henstilling var blevet fulgt. Dette kan bekræftes.

På grundlag af analysen af fjerde benchmark kan alle henstillinger anses for at være opfyldt. Kommissionen vil fortsat overvåge bekæmpelsen af korruption på alle niveauer i rapporterne om retsstatssituationen.

3. KONKLUSION

¹²⁷ Jf. kravet i milepæl nr. 422 i Rumæniens genopretnings- og resiliensplan: "Ikrafttrædelse af loven om ændring af det nationale agentur for forvaltning af beslaglagte aktiver".

¹²⁸ Tal pr. 31. oktober 2022 fra ANABI med henblik på statusrapporten sendt til Kommissionen i november 2022.

Beslutningen om at oprette mekanismen for samarbejde og kontrol i 2006 var en integrerende del af Rumæniens tiltrædelsesproces. Den gav mulighed for at tackle de udestående problemer, hvor der stadig var behov for yderligere fremskridt for at sikre, at retssystemet og de retshåndhævende myndigheder har kapacitet til at gennemføre og anvende de foranstaltninger, der er vedtaget med henblik på oprettelsen af det indre marked og et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed¹²⁹.

Siden da har mekanismen skabt en ramme for samarbejde og overvågning, der skal ledsage reformprocessen i henhold til benchmarkene. Denne gik ind i en afsluttende fase, hvor den positive statusopgørelse i januar 2017 udmøntede sig i de 12 centrale henstillinger. Selv om denne fase blev forlænget på grund af behovet for at følge op på de otte yderligere henstillinger fra november 2018, har Rumænien på det seneste arbejdet konsekvent på gennemførelsen af disse henstillinger som anerkendt i rapporten fra juni 2021. Det konkluderes i denne rapport, at der er sket store fremskridt med den retlige og institutionelle ramme med henblik på at opfylde mangeårige MSK-henstillinger.

Udviklingen af situationen med hensyn til retsstatsprincippet i EU har skabt en ny kontekst for Kommissionens samarbejde med Rumænien. Cyklussen for den årlige rapport om retsstatssituationen udgør navnlig nu en løbende ramme, der gør det muligt at anskue bæredygtige reformer i et langsigtet perspektiv, både i Rumænien og i andre medlemsstater.

Cyklussen for den årlige rapport om retsstatssituationen vil gøre det muligt fortsat at overvåge gennemførelsesfasen for mange af de aftalte reformer i praksis. På denne måde kan der fortsat følges op på spørgsmål som f.eks. den nye ordning efter nedlæggelsen af afdelingen for efterforskning af strafbare handlinger inden for retsvæsenet, retsinspektoratets funktion, menneskelige ressourcer i retsvæsenet, den offentlige forvaltnings gennemførelse af retsafgørelser, indvirkningen af den kommende revision af straffelovgivningen på effektiviteten af bekæmpelsen af korruption og udviklingen af integritetsrammen og dens anvendelse, herunder af parlamentet. Dette vil være en del af overvågningen af retssystemet og bekæmpelsen af korruption som to af de centrale søjler i rapporterne. Dette er i overensstemmelse med den rumænske regerings tilsagn om på en irreversibel måde at konsolidere de hidtidige fremskridt med hensyn til at sikre retsvæsenets uafhængighed og effektivitet samt resultaterne inden for bekæmpelse af korruption.

De rumænske myndigheder har også gjort det klart, at der vil blive fulgt op på en række presserende spørgsmål i nødvendigt omfang i de kommende måneder. Rumænien har forpligtet sig til at se nærmere på og tage størst muligt hensyn til Venedigkommissionens udtalelser om retsplejelovene og mere generelt, hvis der er behov for yderligere tiltag. Rumænien har også forpligtet sig til at afslutte revisionen af straffeloven og strafferetsplejeloven for at sikre deres overensstemmelse med de afgørelser, som Rumæniens forfatningsdomstol har truffet siden 2016. Afslutningen af revisionen af de to love er også en del af de tilsagn, som Rumænien har givet i sin genopretnings- og resiliensplan, og de skal vedtages inden udgangen af 2022, og Kommissionen vil nøje vurdere de reviderede love i overensstemmelse med de specifikke procedurer, der skal følges i denne forbindelse. Et sidste presserende spørgsmål vil være det kommende øverste retsråds evne til at bidrage til at sætte skub i reformprocessen, og den rumænske regering gav udtryk for sin tillid til dette råds evne til at sætte nyt skub i gennemsigtigheden og ansvarligheden.

Rumænien har allerede vist, at landet er fast besluttet på at arbejde inden for rammerne af cyklussen for den årlige rapport om retsstatssituationen og samarbejder fortsat konstruktivt

¹²⁹ Kommissionens beslutning af 13. december 2006 (K(2006) 6569).

inden for denne ramme. Sideløbende hermed har Rumæniens genopretnings- og resiliensplan også gjort det muligt at fastsætte specifikke milepæle for fremskridt.

Kommissionen er overbevist om, at samarbejdet og overvågningen af retssystemet og politikkerne til bekæmpelse af korruption i Rumænien nu kan fremmes inden for rammerne af rapporten om retsstatssituationen og andre etablerede dele af værktøjskassen for retsstatsprincippet, der gælder for alle medlemsstater. Der er allerede fremsat henstillinger i rapporterne om retsstatssituationen med henblik herpå, og der er indført programmer under instrumentet for teknisk støtte til støtte for reformprocessen.

Kommissionen mener, at de fremskridt, som Rumænien har gjort inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol, er tilstrækkelige til at opfylde Rumæniens tilsagn på tidspunktet for landets tiltrædelse af EU.

Det er vigtigt, at Rumænien fortsat arbejder konsekvent på at omsætte de forpligtelser, som specificeres i rapporten, til konkret lovgivning og fortsætter gennemførelsen inden for rammerne af cyklussen for den årlige rapport om retsstatssituationen og med støtte fra andre dele af EU's værktøjskasse for retsstatsprincippet.

Kommissionen vil tage behørigt hensyn til Rådets og Europa-Parlamentets bemærkninger¹³⁰, inden den træffer endelig afgørelse om Rumænien i overensstemmelse med beslutningen om mekanismen for samarbejde og kontrol.

¹³⁰ Ophævelsen af MSK for Rumænien vil tage form af en kommissionsafgørelse om ophævelse af Kommissionens beslutning 2006/928/EF af 13. december 2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmark på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption (K(2006) 6569).

Bilag: Benchmarks i henhold til beslutningen om mekanismen for samarbejde og kontrol

Benchmarks, som Rumænien skal opfylde i henhold til Kommissionens beslutning af 13. december 2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områdenes retsreform og bekæmpelse af korruption:

Benchmark 1: Sikre mere gennemsigtige og effektive retsprocedurer, navnlig ved at forbedre det øverste retsråds handleevne og ansvarlighed. Rapportere om og overvåge konsekvenserne af den nye civile retsplejelov og den nye strafferetsplejelov.

Benchmark 2: Efter planen oprette et integritetsagentur, som skal have ansvaret for at kontrollere formueforhold, hvervsuforenelighed og potentielle interessekonflikter og for at vedtage bindende beslutninger på basis af hvilke, der kan træffes afskrækkende sanktioner.

Benchmark 3: Bygge videre på hidtidige fremskridt og fortsætte de professionelle, upartiske undersøgelser af påstandene om korruption på højt niveau.

Benchmark 4: Træffe yderligere foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af korruption, særlig i lokalforvaltningen.