



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 23. November 2022
(OR. en)

15137/22

COVEME 1

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	22. November 2022
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2022) 664 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2022) 664 final.

Anl.: COM(2022) 664 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 22.11.2022
COM(2022) 664 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

1. EINLEITUNG

Das Kooperations- und Kontrollverfahren (Cooperation and Verification Mechanism – im Folgenden auch „CVM“) wurde mit dem Beitritt Rumäniens zur EU im Jahr 2007 als Übergangsmaßnahme eingeführt, um die anhaltenden Bemühungen Rumäniens um eine Reform seines Justizwesens zu unterstützen und die Bekämpfung von Korruption voranzubringen.¹ Es bringt eine gemeinsame Verpflichtung des rumänischen Staates und der EU zum Ausdruck. Gemäß der Entscheidung zur Einführung des Verfahrens endet das Kooperations- und Kontrollverfahren, wie vom Rat betont und vom Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) bestätigt², sobald Rumänien alle Vorgaben³ zufriedenstellend erfüllt hat.

Im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens wird der Reformprozess seit 2007 auf der Grundlage der Vorgaben gefördert und verfolgt. Im Januar 2017 nahm die Kommission eine umfassende Bewertung der Fortschritte Rumäniens in den zehn Jahren seit der Einführung des Kooperations- und Kontrollverfahrens vor⁴. Diese Bewertung zeigte eindeutig, dass signifikante Fortschritte erzielt worden waren. Die Kommission formulierte zwölf spezifische Empfehlungen, deren unumkehrbare Umsetzung ausreichen würde, um das Kooperations- und Kontrollverfahren zu beenden, sofern keine Entwicklungen die Fortschritte eindeutig rückgängig machen würden.

Seither hat die Kommission vier Bewertungen der bei der Umsetzung dieser Empfehlungen erzielten Fortschritte vorgenommen. In den Berichten von Ende 2017 bis 2019 stellte sie fest, dass die Reformbemühungen an Schwung verloren hatten. Angesichts bestimmter von Rumänien ergriffener Maßnahmen kamen erneut Themen zur Sprache, die im Bericht vom Januar 2017 als abgeschlossen betrachtet worden waren, und es wurden zusätzliche Empfehlungen abgegeben.⁵ Sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat teilten diese Bedenken.⁶ Im Bericht vom Juni 2021 konnten jedoch substanzielle Fortschritte festgestellt werden, wobei zahlreiche Empfehlungen auf gutem Weg waren, realisiert zu werden, vorausgesetzt, es würden weiter Fortschritte erzielt.⁷

In den vergangenen Jahren hat die EU ihr Instrumentarium zur EU-weiten Wahrung der Rechtsstaatlichkeit erheblich weiterentwickelt.⁸ Einige der eingeführten Instrumente sind für die Bemühungen der EU, Rumänien beim Reformprozess zu unterstützen, unmittelbar relevant. Infolgedessen gibt es nun eine Reihe von Überwachungssystemen, die sich mit Fragen befassen, die unter die Vorgaben des Kooperations- und Kontrollverfahrens fallen.

¹ Im Anschluss an die Schlussfolgerungen des Rates vom 17. Oktober 2006 (13339/06) wurde das CVM mit der Entscheidung der Kommission vom 13. Dezember 2006 (C(2006) 6569) eingeführt.

² Urteil des Gerichtshofs vom 18. Mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ u. a., verbundene Rechtssachen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 und C-379/19, Rn. 164.

³ Die Vorgaben für Rumänien betreffen die Effizienz und Transparenz der Justiz, wichtige Institutionen in Bereichen wie Integrität und Korruptionsbekämpfung auf allen Ebenen sowie die Prävention von Korruption.

⁴ COM(2017) 44.

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

⁶ Nichtlegislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. November 2018 zur Rechtsstaatlichkeit in Rumänien, P8_TA-PROV(2018) 0446. Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Dezember 2018, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-st15187_en.pdf.

⁷ COM(2021) 370.

⁸ Ein weiteres Instrument, das seit dem CVM-Bericht 2018 eingeführt wurde, ist die Verordnung über die Konditionalitätsregelung zum Schutz des EU-Haushalts (Verordnung (EU) 2020/2092, ABl. L 433I vom 22.12.2020, S. 1).

Das Justizsystem im Allgemeinen, einschließlich der Justizreform, sowie die Rahmen für die Korruptionsbekämpfung sind zwei der Bereiche, die in den jährlichen Berichten über die Rechtsstaatlichkeit⁹ für alle Mitgliedstaaten behandelt werden. Dieser laufende Prozess der Koordinierung und Überwachung geht über den spezifischen Kontext der Zeit nach dem Beitritt hinaus, auf den das Kooperations- und Kontrollverfahren zurückgeht. Die Berichte über die Rechtsstaatlichkeit erstrecken sich auf Themen, die einen wichtigen Einfluss auf Reformkapazität und Nachhaltigkeit haben, wie etwa die Qualität der Rechtsvorschriften und des Gesetzgebungsverfahrens, die Rolle unabhängiger Einrichtungen bei der Gewährleistung der Gewaltenteilung, die Sicherstellung eines günstigen Umfelds für die Zivilgesellschaft sowie Freiheit und Pluralismus der Medien. Der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 enthält erstmals Empfehlungen an alle Mitgliedstaaten, darunter auch Rumänien¹⁰, um sie bei ihren Reformen in den vier Berichtsbereichen zu unterstützen. Die rumänischen Behörden haben im Rahmen der Erstellung des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit aktiv und konstruktiv mit der Kommission zusammengearbeitet.

Eine Reihe von Aspekten im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit – insbesondere die Effizienz der Justiz, die Korruptionsbekämpfung sowie die Qualität und Inklusivität des Rechtsetzungsprozesses – werden angesichts ihrer Auswirkungen auf Unternehmensumfeld, Investitionen, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zudem im Rahmen des Europäischen Semesters behandelt. Darüber hinaus enthält der rumänische Aufbau- und Resilienzplan, der von der Kommission positiv bewertet und vom Rat am 3. November 2021 angenommen wurde¹¹, konkrete Etappenziele, die Aspekte betreffen, welche Gegenstand des Kooperations- und Kontrollverfahrens sind und für den Reformprozess zentrale Bedeutung haben, wie etwa den Rahmen für die Justizreform und den Rahmen für die Korruptionsbekämpfung¹².

Der vorliegende Bericht enthält eine Bestandsaufnahme der Fortschritte, die Rumänien seit Juni 2021 bei der Umsetzung der noch ausstehenden Empfehlungen des Kooperations- und Kontrollverfahrens und der Erfüllung der einschlägigen Vorgaben erzielt hat. Ebenso wie die Berichte der Vorjahre ist auch der vorliegende Bericht das Ergebnis einer sorgfältigen Analyse, bei der sich die Kommission auf die enge Zusammenarbeit mit rumänischen Institutionen, der Zivilgesellschaft und sonstigen Interessenträgern gestützt hat.¹³

2. BEWERTUNG DER FORTSCHRITTE BEI DER UMSETZUNG DER EMPFEHLUNGEN

In diesem Abschnitt werden die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen bewertet, die die Kommission in früheren Berichten über das Kooperations- und Kontrollverfahren (im Folgenden auch „CVM-Berichte“) abgegeben hat, insbesondere der 12 Empfehlungen vom

⁹ Die Kommission hat bislang drei Berichte über die Rechtsstaatlichkeit angenommen: COM(2020) 580, COM(2021) 700 und COM(2022) 500. Sie enthalten spezifische Kapitel zu Rumänien: SWD(2020) 322, SWD(2021) 724 und SWD(2022) 523.

¹⁰ COM(2022) 500, Anhang und Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien.

¹¹ Durchführungsbeschluss 12319/21 des Rates vom 3. November 2021. Die spezifischen Etappenziele werden im Text genannt.

¹² Die Erreichung dieser Etappenziele wird im Rahmen des einschlägigen Verfahrens anhand der im rumänischen Aufbau- und Resilienzplan aufgeführten Kriterien bewertet.

¹³ Im November 2022 organisierten die Kommissionsdienststellen eine Sondierung. An den Online-Treffen nahmen der Justizminister, Mitglieder des rumänischen Parlaments, der Oberste Rat der Magistratur, der Oberste Kassations- und Gerichtshof, der Generalstaatsanwalt, die Nationale Direktion für Korruptionsbekämpfung, die Nationale Integritätsbehörde, die Nationale Agentur für die Verwaltung sichergestellter Vermögenswerte (ANABI), zivilgesellschaftliche Organisationen und Justizverbände teil.

Januar 2017 und der acht zusätzlichen Empfehlungen vom November 2018. Bei Umsetzung aller verbleibenden Empfehlungen könnte das Kooperations- und Kontrollverfahren abgeschlossen werden. Diese Empfehlungen betreffen die wesentlichen Maßnahmen, die erforderlich sind, um den Reformprozess auf einem nachhaltigen Weg in die Zukunft zu festigen; die Zusammenarbeit mit Rumänien wird sich dann auf die weitere Umsetzung von Reformen im Rahmen des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit konzentrieren.

2.1 Vorgabe 1: Unabhängigkeit der Justiz und Justizreform¹⁴

Justizgesetze und rechtliche Garantien für die Unabhängigkeit der Justiz

Empfehlungen 2018

- *Die Umsetzung der Justizgesetze und nachfolgender Dringlichkeitsanordnungen wird unverzüglich ausgesetzt.*
- *Die Justizgesetze werden unter umfassender Berücksichtigung der Empfehlungen im Zuge des CVM sowie der Empfehlungen der Venedig-Kommission und der GRECO überarbeitet.*

Drei Justizgesetze¹⁵ regeln den Status von Richtern und Staatsanwälten sowie die Struktur des Justizsystems und des Obersten Rates der Magistratur. Sie sind daher von zentraler Bedeutung, wenn es darum geht, die Unabhängigkeit der Richter und Staatsanwälte und das reibungslose Funktionieren der Justiz zu gewährleisten. In den Jahren 2018 und 2019 hatten Änderungen dieser Justizgesetze schwerwiegende Auswirkungen auf die Unabhängigkeit, Qualität und Leistungsfähigkeit der Justiz. Festgestellt wurden insbesondere Probleme hinsichtlich der Schaffung einer besonderen Abteilung der Staatsanwaltschaft für die Untersuchung von Straftaten innerhalb der Justiz (SIJ), der zivilrechtlichen Haftung von Richtern und Staatsanwälten, der Vorruhestandsregelungen, des Berufszugangs sowie des Status und der Ernennung hochrangiger Staatsanwälte. Bei der Umsetzung der geänderten Gesetze haben sich die Bedenken bald bestätigt, und das Auftreten weiterer Probleme in den folgenden Jahren zeigte deutlich die Notwendigkeit einer umfassenden Überarbeitung der Gesetze¹⁶.

Überlegungen über mögliche Änderungen an den drei Gesetzen begannen im September 2020 und wurden im Frühjahr 2022 intensiviert,¹⁷ als das Justizministerium im Juni 2022 eine neue Konsultation auf den Weg brachte. Aus der Konsultation gingen überarbeitete Entwürfe hervor, die dem Obersten Rat der Magistratur zur Stellungnahme vorgelegt wurden. Seine Stellungnahme im August 2022 führte zur Vorlage einer weiteren überarbeiteten Fassung der Gesetze im Parlament, und der parlamentarische Prozess wurde

¹⁴ Die vollständigen Vorgaben der anfänglichen Entscheidung zur Einführung des Kooperations- und Kontrollverfahrens sind im Anhang aufgeführt.

¹⁵ Gesetz Nr. 207/2018 zur Änderung des Gesetzes Nr. 304/2004 über die Organisation des Justizwesens; Gesetz Nr. 234/2018 zur Änderung des Gesetzes Nr. 317/2004 über den Obersten Rat der Magistratur; Gesetz Nr. 242/2018 zur Änderung des Gesetzes Nr. 303/2004 über den Status von Richtern und Staatsanwälten. Die Gesetze wurden 2018 und 2019 im Wege von Dringlichkeitsanordnungen der Regierung weiter geändert.

¹⁶ Dies betrifft beispielsweise die Ernennungsregeln für den Obersten Kassations- und Gerichtshof und die Justizinspektion. Siehe Einzelheiten im CVM-Bericht 2019 (COM(2019) 499).

¹⁷ Einzelheiten zu den Entwicklungen im Zeitraum September 2020 bis Juni 2022 sind dem CVM-Bericht 2021 und dem Länderkapitel zu Rumänien im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 zu entnehmen.

im Oktober 2022 abgeschlossen¹⁸. Mehrere Bestimmungen der verabschiedeten Gesetze wurden vor dem rumänischen Verfassungsgericht angefochten, das alle Rechtsmittel zurückwies. Die Gesetze wurden am 15. November vom Präsidenten Rumäniens verkündet.¹⁹ Die Überarbeitung der Justizgesetze bildet auch ein Etappenziel im Rahmen des rumänischen Aufbau- und Resilienzplans²⁰.

Die Regierung vertrat die Ansicht, dass frühere Stellungnahmen der Venedig-Kommission deren Standpunkte klar zum Ausdruck gebracht hatten und in den überarbeiteten Gesetzen berücksichtigt worden seien, auch wenn die endgültigen Entwürfe vor ihrer Vorlage beim Parlament nicht zur Konsultation übermittelt worden waren. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats ersuchte jedoch die Venedig-Kommission um eine Stellungnahme. Auf Ersuchen der rumänischen Behörden hat die Venedig-Kommission im Dringlichkeitsverfahren eine Stellungnahme zu den drei Justizgesetzen ausgearbeitet, die am 18. November veröffentlicht wurde²¹. Diese Stellungnahme wird der Venedig-Kommission auf ihrer Plenartagung im Dezember 2022 zur Billigung vorgelegt.

Die angenommenen Überarbeitungen der Gesetze stellen eine wichtige Überholung des Rechtsrahmens dar. In früheren Berichten wurden verschiedene Aspekte in Bezug auf Strukturen und Verfahren aufgezeigt, wie etwa die Auflösung der SIIJ, die Regelungen zur disziplinar-, zivil- und strafrechtlichen Haftung von Richtern und Staatsanwälten, die Rechenschaftspflicht und Ernennung in Leitungspositionen der Justizinspektion, die Ernennungs- und Entlassungsverfahren für leitende Staatsanwälte sowie die Rolle des Obersten Kassations- und Gerichtshofs und des Obersten Rates der Magistratur. Ebenfalls von Bedeutung sind die Auswirkungen der Reformen auf die Unabhängigkeit und Laufbahnorganisation von Richtern und Staatsanwälten.

Mit den überarbeiteten Justizgesetzen wurde die Regelung zur zivilrechtlichen Haftung von Richtern und Staatsanwälten reformiert, um ein seit Langem bestehendes Problem anzugehen, das in den CVM-Berichten²², den Berichten über die Rechtsstaatlichkeit und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs²³ aufgezeigt wurde. Das neue Gesetz über den Status von Richtern und Staatsanwälten sieht für den Fall, dass ein Kläger eine Entschädigung wegen eines Justizirrtums geltend macht, vor, dass das Finanzministerium den

¹⁸ Ein gemeinsamer parlamentarischer Sonderausschuss der beiden Kammern hat die Gesetze im Rahmen eines parlamentarischen Dringlichkeitsverfahrens geprüft, das am 12. September begann. Der parlamentarische Prozess wurde am 17. Oktober nach einer positiven Abstimmung im Senat abgeschlossen.

¹⁹ Die Gesetze wurden am 16. November im Gesetzblatt veröffentlicht.

²⁰ Etappenziel 423 des rumänischen Aufbau- und Resilienzplans mit dem Titel „Inkrafttreten der ‚Justizgesetze‘ (Gesetze über den Status von Richtern und Staatsanwälten, die Organisation des Justizwesens und den Obersten Rat der Magistratur)“.

²¹ Stellungnahme der Venedig-Kommission CDL-PI(2022)047.

²² Siehe insbesondere den Technischen Bericht 2018 (SWD(2018) 551 final) und den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 – Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien. Die zuvor geltenden Vorschriften gaben Anlass zu Bedenken, da das Finanzministerium befugt war, zu beurteilen, ob ein Fehlurteil in bösem Glauben oder grob fahrlässig ergangen ist, und in der Folge in Bezug auf den verursachten Schaden eine Regressklage gegen Richter zu erheben.

²³ In seinem Urteil vom 18. Mai 2021, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ u. a.*, in den verbundenen Rechtssachen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 und C-379/19 stellte der Gerichtshof in den Randnummern 233-241 fest, dass die Verteidigungsrechte der Richter in vollem Umfang gewahrt werden sollten, dass ein Gericht für die Entscheidung über die persönliche Haftung der Richter zuständig sein sollte und dass das Gesetz klar und präzise die erforderlichen Garantien vorsehen muss, die gewährleisten, dass weder die Untersuchung noch die Regressklage sich zu Instrumenten zur Ausübung von Druck auf die Rechtsprechungstätigkeit wandeln können.

betreffenden Richter oder Staatsanwalt unverzüglich über die Klage in Kenntnis setzt und der betreffende Richter oder Staatsanwalt einen Antrag auf Intervention im ersten Verfahren gegen den Staat stellen kann. Außerdem kann das Finanzministerium nur dann eine Rückgriffsklage gegen den Richter oder Staatsanwalt erheben, wenn die zuständige Abteilung des Obersten Rates der Magistratur auf der Grundlage eines Berichts der Justizinspektion in Bezug auf den Justizirrtum das Vorliegen von Bösgläubigkeit oder grober Fahrlässigkeit feststellt. Zuvor konnte das Ministerium die Klage unabhängig von den Schlussfolgerungen im Bericht der Justizinspektion einreichen.

Darüber hinaus wurden weitere Vorkehrungen in Bezug auf die disziplinarrechtliche Haftung von Richtern und Staatsanwälten eingeführt. In sachlicher Hinsicht wurden die Disziplinarvergehen, die Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz²⁴ und des Vorrangs des Unionsrechts²⁵ gaben, abgeschafft. Gleichzeitig muss die Ausübung eines weiteren Disziplinarvergehens auf die Äußerung politischer Ansichten nicht nur in Ausübung des Amtes, sondern allgemeiner auch in der Öffentlichkeit beobachtet werden, um sicherzustellen, dass die Meinungsfreiheit der Richter und Staatsanwälte dadurch nicht unangemessen eingeschränkt wird. In verfahrensrechtlicher Hinsicht müssen die Entscheidungen der Abteilungen des Obersten Rates der Magistratur in Disziplinarsachen nun begründet und dem betreffenden Richter bzw. Staatsanwalt unverzüglich mitgeteilt werden. Das Gesetz sieht auch vor, dass Disziplinarstrafen drei Jahre nach ihrer Vollstreckung aus den Akten des Richters bzw. Staatsanwalts gestrichen werden, wenn gegen ihn in diesem Zeitraum keine weitere Disziplinarstrafe verhängt wurde.

Was das Disziplinarverfahren selbst betrifft, so werden auch für den Obersten Rat der Magistratur strengere Fristen für die Begründung seiner Disziplinarentscheidungen²⁶ eingeführt. Weiterhin besteht das Problem, dass die Justizinspektion eine Entscheidung der für Disziplinarsachen zuständigen Abteilung des Obersten Rates der Magistratur anfechten kann.²⁷

Mit den Justizgesetzen werden einige wichtige Änderungen in Bezug auf die Laufbahnorganisation von Richtern und Staatsanwälten eingeführt. Die Dauer der Ausbildung an der Nationalen Akademie für Richter und Staatsanwälte wurde von zwei auf drei Jahre verlängert. Dies mag sich zwar längerfristig auf den Umfang des Pools an verfügbaren neuen Richtern und Staatsanwälten auswirken²⁸, bietet aber auch mehr Zeit für

²⁴ Bei diesem Vergehen handelt es sich um „die Ehre, die berufliche Rechtschaffenheit oder das Ansehen der Justiz beeinträchtigende Handlungen, die während oder außerhalb der Ausübung der Tätigkeit begangen werden“.

²⁵ Der Straftatbestand der „Nichtbeachtung der Entscheidungen des Verfassungsgerichts oder der Entscheidungen des Obersten Kassations- und Gerichtshofs bei der Entscheidung über Rechtsmittel im Interesse des Gesetzes“, der die disziplinarrechtliche Haftbarkeit von Richtern bewirken würde, wenn sie Entscheidungen des Verfassungsgerichts, die ihnen die Prüfung der Vereinbarkeit von Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts mit dem Unionsrecht untersagen, nicht beachten, siehe Urteil des EuGH vom 22. Februar 2022 in der Rechtssache RS, C-430/21, Rn. 79 bis 93.

²⁶ Disziplinarentscheidungen müssen nun unverzüglich begründet werden und nicht mehr innerhalb der bisherigen Frist von 20 Tagen, die in vielen Fällen ignoriert wurde.

²⁷ „Hat das Disziplinalgremium des Obersten Justizrats zugunsten des Richters entschieden, so sollte diese Entscheidung endgültig sein“ (CDL-AD (2002) 015, Stellungnahme der Venedig-Kommission zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des bulgarischen Gerichtsverfassungsgesetzes).

²⁸ In der Stellungnahme des Obersten Rates der Magistratur zu den Gesetzesentwürfen wurde auf die Gefahr hingewiesen, dass diese Verlängerung erhebliche Auswirkungen auf die Humanressourcen und die Arbeitsbelastung von Gerichten und Staatsanwaltschaften haben könne, was sich möglicherweise auf die Qualität der Justiz auswirke. Die Anwendung dieser Bestimmungen und ihre praktischen Auswirkungen auf

ihre praktische Ausbildung. Ebenfalls geändert wurden die Bestimmungen bezüglich des erforderlichen Dienstalters für Beförderungen zu höheren Gerichten und Staatsanwaltschaften, das insgesamt angehoben wurde.²⁹ Für die Ernennungen in die Fachabteilungen der Staatsanwaltschaft, die Nationale Antikorruptionsbehörde (DNA) und die Direktion für Ermittlungen gegen das organisierte Verbrechen und den Terrorismus (DIICOT), wurde das erforderliche Dienstalter von zehn Jahren beibehalten, wobei eine befristete Übergangszeit vorgesehen ist, um mögliche Auswirkungen auf die Humanressourcen abzufedern. Es bleibt abzuwarten, wie sich die neuen dienstaltersspezifischen Anforderungen nach dem Auslaufen der Übergangszeit konkret auf die Humanressourcen auswirken werden. Mit dem Gesetz werden die beiden bestehenden Arten von Beförderungen bei den Appellationshöfen, Kreisgerichten und den zugehörigen Staatsanwaltschaften beibehalten, die Bestimmungen über auswahlverfahrensbasierte umgehende Beförderungen jedoch bis Dezember 2025 ausgesetzt, sodass in diesem Zeitraum nur bewertungsbasierte Beförderungen möglich sind.³⁰ Es wurden neue Vorschriften für die Beförderung von Richtern an den Obersten Kassations- und Gerichtshof (HCCJ) eingeführt, wobei die auf einer schriftlichen Prüfung basierenden Beförderungen durch ein Auswahlverfahren ersetzt wurden, das auf einer Bewertung der von den Bewerbern während ihrer gesamten Tätigkeit am Appellationshof getroffenen gerichtlichen Entscheidungen und einem Gespräch vor der Richterabteilung des Obersten Rates der Magistratur beruht.³¹ Nach ihrer Beförderung an den Obersten Kassations- und Gerichtshof sind Richter auch von weiteren fachlichen Beurteilungen ausgeschlossen. Weitere wichtige Änderungen betreffen die Ernennung von mittleren Führungskräften bei Bezirksgerichten, Kreisgerichten, Fachgerichten, Appellationshöfen und den zugehörigen Staatsanwaltschaften, die nicht mehr durch Auswahlverfahren, sondern lediglich auf Vorschlag des Präsidenten des Gerichts oder des Leiters der Staatsanwaltschaft erfolgen.

Die im Dringlichkeitsverfahren angenommene Stellungnahme der Venedig-Kommission konzentriert sich auf eine begrenzte Anzahl von Themen, die die zivil- und disziplinarrechtliche Haftbarkeit von Richtern und Staatsanwälten, die Auswahlverfahren für die Zulassung zum Richteramt sowie die Ernennung und Entlassung von Fachstaatsanwälten und hochrangigen Staatsanwälten betreffen. In der Stellungnahme wird der Schluss gezogen, dass die Gesetze insgesamt in die richtige Richtung zu gehen scheinen, obwohl die Venedig-Kommission bedauerte, dass die rumänische Regierung die Gesetze nicht wie angekündigt zur Konsultation vorgelegt hat. Positive Elemente werden bei der Ernennung und Entlassung hochrangiger Staatsanwälte festgestellt (siehe auch unten). Darüber hinaus wird in der Stellungnahme festgestellt, dass Vorkehrungen gegen politische Einflussnahme auf die Arbeit

die Arbeitsbelastung und die Effizienz der Fallbearbeitung werden im Rahmen der Berichte über die Rechtsstaatlichkeit weiter überwacht.

²⁹ Es sind nun 7 Jahre bei den Kreisgerichten, 9 Jahre bei den Appellationshöfen und 10 Jahre bei der Staatsanwaltschaft beim Obersten Kassations- und Gerichtshof.

³⁰ Dabei handelt es sich um „umgehende“ Beförderungen, die auf den Ergebnissen einschlägiger Auswahlverfahren beruhen, und bewertungsbasierte Beförderungen, die auf der Bewertung der Tätigkeit der Richter und Staatsanwälte in den letzten Jahren beruhen. Ab 2025 sollen die umgehenden Beförderungen auf 20 % der Gesamtzahl der freien Stellen begrenzt werden. Diese Einschränkungen in Bezug auf das als objektiver und leistungsorientierter betrachtete Beförderungsverfahren wurden von einigen Verbänden von Richtern und Staatsanwälten in Rumänien kritisiert.

³¹ Diese Änderung wurde auch von einigen Verbänden von Richtern und Staatsanwälten und Organisationen der Zivilgesellschaft kritisiert, die argumentieren, dass der leistungs- und wettbewerbsorientierte Charakter des Verfahrens eingeschränkt worden sei. Dahingegen argumentierte der Oberste Rat der Magistratur, dass das derzeitige System nicht effizient funktioniere und dass auf dieser Dienstaltersstufe wissensbasierte Prüfungen für Richter weniger relevant seien als eine Analyse ihrer Leistung auf dem Richterstuhl.

der DNA sowie eine klare Beschränkung der Befugnisse des Generalstaatsanwalts in Bezug auf die DNA und die DIICOT sowie der Kontrolle des Justizministers (beschränkt auf Managementfragen) vorgesehen sind. Die Venedig-Kommission gab jedoch mehrere Empfehlungen ab, die weitere gezielte Änderungen der Gesetze nach sich ziehen könnten, wie die Verlängerung der Dauer der zurzeit dreijährigen Amtszeit hochrangiger Staatsanwälte und die Abschaffung der Möglichkeit, Mandate zu erneuern, sowie die Stärkung der geltenden Vorkehrungen, wenn der Generalstaatsanwalt die Entscheidungen von Staatsanwälten aufhebt. Weitere vorgeschlagene Änderungen beinhalten unter anderem eine auf Auswahlverfahren beruhende Auswahl stellvertretender Führungskräfte in Gerichten und Staatsanwaltschaften und die eindeutige Festlegung, dass zu Staatsanwaltschaften abgeordnete Kriminalbeamte nicht dem Innenminister unterstellt sein dürfen.

Was die SIIJ betrifft, so wurde im Februar 2021 im Parlament der erste Entwurf eines Gesetzes zur Auflösung der Abteilung vorgelegt. Trotz der Annahme durch die Abgeordnetenversammlung und einer befürwortenden Stellungnahme der Venedig-Kommission wurde der Entwurf im Senat nicht angenommen. Die neue Regierung hat das Verfahren im Januar 2022 wiederaufgenommen, und nach einer auf zehn Tage verkürzten öffentlichen Konsultation zu einem neuen Entwurf und einer befürwortenden Stellungnahme des Obersten Rates der Magistratur verabschiedete das Parlament am 28. Februar 2022 ein Gesetz³², während eine diesbezügliche Sitzung der Venedig-Kommission noch ausstand. Die SIIJ wurde im März 2022 aufgelöst.

Die SIIJ hatte sich als nicht in der Lage erwiesen, wirksam zu funktionieren: In den drei Jahren ihres Bestehens hat sie nur sieben Fälle vor Gericht gebracht, und es kam zu einem großen Rückstau an Fällen³³. Mit der Auflösung der SIIJ wurde die Zuständigkeit für die Untersuchung von Straftaten, die von Richtern und Staatsanwälten begangen wurden, auf „beauftragte Staatsanwälte“ innerhalb der Staatsanwaltschaften des Obersten Kassations- und Gerichtshofs³⁴ und der Appellationshöfe³⁵ übertragen. Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 wurde festgestellt, dass das neue System zwar eine Verbesserung in Bezug auf die der neuen Struktur zugewiesene Zahl von Staatsanwälten und ihre territoriale Verteilung³⁶ darstellt, doch es wurden Bedenken hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die Unabhängigkeit der Justiz³⁷ geäußert. So sei z. B. die Gelegenheit nicht genutzt worden, per

³² Gesetz Nr. 49 vom 11. März 2022 über die Abschaffung der Abteilung für die Untersuchung von Straftaten innerhalb der Justiz sowie zur Änderung des Gesetzes Nr. 135/2010 über die Strafprozessordnung, veröffentlicht im rumänischen Gesetzblatt Nr. 244 vom 11. März 2022. Das Gesetz wurde vor dem Verfassungsgericht angefochten, das es mit Entscheidung Nr. 88 vom 9. März 2022 für verfassungsgemäß erklärte.

³³ Die SIIJ hatte insgesamt 9651 Fälle zu lösen. Im Zeitraum 2018 bis 2022 löste sie insgesamt 2000 Fälle. Im Rahmen dieser Fälle hat die SIIJ sieben Anklagen erhoben und neun Beklagte vor Gericht gebracht, sodass die Zahl der offenen Fälle im März 2022 bei 7002 lag.

³⁴ Bei Straftaten, die von Mitgliedern des Obersten Rates der Magistratur, Richtern und Staatsanwälten beim Obersten Kassations- und Gerichtshof, Richtern und Staatsanwälten bei den Appellationshöfen oder dem Militärappellationshof oder von Richtern des Verfassungsgerichts begangen wurden.

³⁵ Bei Straftaten, die von Richtern und Staatsanwälten bei erstinstanzlichen Gerichten, Kreisgerichten oder Militärgerichten begangen wurden.

³⁶ Im Rahmen der neuen Struktur kann der Generalstaatsanwalt bis zu 14 Staatsanwälte innerhalb der Staatsanwaltschaft beim Obersten Kassations- und Gerichtshof und bis zu drei Staatsanwälte in jeder Staatsanwaltschaft bei den Appellationshöfen benennen. Die Staatsanwälte werden auf Empfehlung des Plenums des Obersten Rates der Magistratur für einen Zeitraum von vier Jahren ernannt. Am Ende dieser Amtszeit oder auf Beschluss des Generalstaatsanwalts, die Benennung zu beenden, kehren sie in ihr ursprüngliches Amt zurück.

³⁷ Erklärung des Vereins „Forum der Richter Rumäniens“, der Vereinigung „Bewegung für den Schutz des Status der Staatsanwälte“ und der Vereinigung „Initiative für Justiz“ vom 24. Januar 2022.

Gesetz die Bedenken auszuräumen, dass unbegründete Behauptungen („böswillige Beschwerden“) als Druckmittel gegen Richter und Staatsanwälte verwendet werden könnten. Die im Rahmen des früheren Systems bestehende Zuständigkeit *ratione personae* wurde beibehalten, ohne dass klar ist, wie das System dem vom EuGH aufgestellten Kriterium der Rechtfertigung durch objektive und überprüfbare Erfordernisse einer geordneten Rechtspflege genügen könnte.³⁸ Darüber hinaus hatte das Fehlen neuer spezifischer Vorkehrungen in der geschaffenen Struktur im Lichte des Urteils des EuGH Anlass zur Besorgnis gegeben.³⁹ In ihrer Stellungnahme vom März 2022 vertrat die Venedig-Kommission die Auffassung, dass die Auflösung der SIIJ eine wirksamere Untersuchung von Korruptionsvorwürfen gegen Richter und Staatsanwälte gewährleisten dürfte.⁴⁰ Weitere Bedenken betrafen das Ernennungsverfahren für die „beauftragten Staatsanwälte“.⁴¹ Der gewählte dezentrale Ansatz erfordert eine Überwachung der mit dem neuen System erzielten Ergebnisse. Bislang wurden keine verfahrensrechtlichen Streitigkeiten behandelt, da der Schwerpunkt auf der Bearbeitung der übertragenen Fälle liegt⁴² und dem Abschluss von auf unbegründeten Anschuldigungen beruhenden Fällen der Vorrang eingeräumt wurde. Mehr als 95 % der bisher bearbeiteten übertragenen Fälle waren offenbar auf böswillige Beschwerden zurückzuführen. Der Generalstaatsanwalt hat auch eine Methodik für die Priorisierung der Fälle entwickelt. Der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 enthält zwei spezifische Empfehlungen zu der neuen Regelung⁴³, über deren Umsetzung die Kommission im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 Bericht erstatten wird.

³⁸ Urteil des Gerichtshofs vom 18. Mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ u. a., verbundene Rechtssachen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 und C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, Rn. 223.

³⁹ Die neue Struktur sollte „mit besonderen Garantien [einhergehen], die es zum einen ermöglichen, jede Gefahr auszuschließen, dass diese Abteilung als ein Instrument zur politischen Kontrolle der Tätigkeit dieser Richter und Staatsanwälte verwendet wird, das deren Unabhängigkeit beeinträchtigen könnte, und zum anderen ... [sicherstellen], dass diese Zuständigkeit gegenüber Letztgenannten unter vollumfänglicher Beachtung der sich aus den Art. 47 und 48 der Charta ergebenden Anforderungen wahrgenommen werden kann“, Urteil des Gerichtshofs vom 18. Mai 2021, Asociația ‘Forumul Judecătorilor din România u. a., verbundene Rechtssachen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 und C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, Rn. 223.

⁴⁰ Venedig-Kommission, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Auflösung der Abteilung für die Untersuchung von Straftaten innerhalb der Justiz (CDL-AD(2022)003), Rn. 37.

⁴¹ Zu den Bedenken zählte das Fehlen eines speziellen Auswahlverfahrens und einer besonderen Rolle für die Staatsanwaltschaftsabteilung des Obersten Rates der Magistratur. Die Venedig-Kommission hat betont, wie wichtig es sei, die Staatsanwaltschaftsabteilung des Obersten Rates der Magistratur stärker in die anfängliche Auswahl der Staatsanwälte einzubeziehen (Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2022)003), Rn. 28). Diese Bedenken wurden durch die anfänglichen Entscheidungen des Obersten Rates der Magistratur verstärkt, die durch die Wahl der vorherigen Mitarbeiter der SIIJ der Kontinuität den Vorzug zu geben schienen. Bislang wurden 37 der insgesamt 59 Stellen besetzt, die Entscheidung über weitere 9 Vorschläge steht noch aus. Der Generalstaatsanwalt wies auf bestimmte Schwierigkeiten bei der Ernennung von Staatsanwälten durch den Obersten Rat der Magistratur in einige Ämter hin, die zu einer ungleichen Verteilung der Arbeitsbelastung geführt hätten.

⁴² Seit der Auflösung der SIIJ wurden bis Ende September 2022 1237 Fälle durch die neue Struktur gelöst (786 auf zentraler und 451 auf lokaler Ebene), und 2960 Fälle sind auf zentraler Ebene noch anhängig, während bei den Staatsanwaltschaften landesweit 4208 Fälle anhängig sind.

⁴³ Die beiden Empfehlungen bestehen darin, „Maßnahmen zu ergreifen, um den verbleibenden Bedenken hinsichtlich der Untersuchung und Verfolgung von Straftaten in der Justiz unter Berücksichtigung europäischer Standards und der einschlägigen Stellungnahmen der Venedig-Kommission Rechnung zu tragen“ und „die Auswirkungen des neuen Systems auf die Untersuchung und Verfolgung von Korruptionsdelikten in der Justiz genau zu beobachten“. Siehe auch Vorgabe 3.

Das legislative Verfahren zur Überarbeitung der drei Justizgesetze und der Bestimmungen über die Untersuchung von Straftaten in der Justiz sind nun abgeschlossen. Die rumänische Regierung hat sich verpflichtet, der kommenden Stellungnahme der Venedig-Kommission zu den Justizgesetzen umfassend Rechnung zu tragen, was mit weiteren gezielten Änderungen der Rechtsvorschriften verbunden sein könnte. Die Kommission wird die Folgemaßnahmen, mit denen dieser Verpflichtung nachgekommen wird, und die praktische Umsetzung des neuen Rechtsrahmens im Rahmen des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit überwachen. Die neuen Justizgesetze werden auch im Rahmen des einschlägigen Verfahrens im rumänischen Aufbau- und Resilienzplan bewertet.

Ernennungen auf Leitungsebene in den Staatsanwaltschaften

- *Empfehlung 2017: Einrichtung eines robusten, unabhängigen und auf klaren und transparenten Kriterien beruhenden Systems für die Ernennung der obersten Staatsanwälte mit Unterstützung der Venedig-Kommission.*
- *Empfehlung 2018: Negative Stellungnahmen des Obersten Rates der Magistratur zu Ernennungen und Entlassungen von Staatsanwälten in Leitungspositionen werden respektiert, bis ein neuer rechtlicher Rahmen in Einklang mit Empfehlung 1 vom Januar 2017 gilt.*
- *Empfehlung 2018: Das Verfahren zur Ernennung eines Leitenden Staatsanwalts der DNA mit nachgewiesener Erfahrung bei der Verfolgung von Korruptionsdelikten und einem klaren Mandat für die DNA zur Fortsetzung professioneller, unabhängiger und unparteiischer Ermittlungen im Bereich Korruption wird erneut auf den Weg gebracht.*

Ein System transparenter und leistungsbasierter Ernennungen der obersten Staatsanwälte, das hinreichende Vorkehrungen gegen Politisierung umfasst, gehört seit Langem zu den CVM-Empfehlungen. In mehreren aufeinanderfolgenden CVM-Berichten wurde die Notwendigkeit ausreichender Kontrollmechanismen (Kontrollen und Gegenkontrollen) beim Verfahren zur Ernennung der obersten Staatsanwälte hervorgehoben sowie das Erfordernis, Überlegungen darüber anzustellen, inwieweit das gleiche Ernennungs- und Entlassungsverfahren auf den unteren Leitungsebenen innerhalb der Staatsanwaltschaft Anwendung finden würde.⁴⁴ Die Kommission hat auch immer wieder betont, dass die Konsultation der Venedig-Kommission zu dem geplanten Verfahren wichtig ist, um die gewählte Lösung nachhaltig zu gestalten und für ein langfristig stabiles Gleichgewicht zwischen den jeweiligen Rollen der beteiligten Institutionen, dem Präsidenten Rumäniens, dem Justizminister und dem Obersten Rat der Magistratur⁴⁵, in dem Verfahren zu sorgen.

Die Venedig-Kommission hat anerkannt, dass es verschiedene Modelle für die Ernennung des Generalstaatsanwalts (und ähnlicher Spitzenposten innerhalb der Staatsanwaltschaft) gibt. Sie hat jedoch betont, dass für das Vertrauen der Öffentlichkeit ein angemessenes

⁴⁴ Diese Empfehlung stammt aus dem Jahr 2016, und ihre Relevanz hat sich durch spätere Entwicklungen bestätigt. Während die Ernennungen weiterhin durch einen konsensorientierten Ansatz geprägt waren, zeigten Kontroversen insbesondere im Zusammenhang mit der gesetzlich zulässigen Willkür bei Entlassungsverfahren, dass diesbezüglich für Klarheit gesorgt werden muss und geeignete Vorkehrungen getroffen werden müssen. Im CVM-Bericht 2016 wurde ferner empfohlen, ein Verfahren, das ein politisches Element beinhaltet, nicht auf untere Führungspositionen, Stellvertreter und Abteilungsleiter anzuwenden (dies solle dem Obersten Rat der Magistratur und der Führungsebene der betreffenden Organisationen vorbehalten bleiben).

⁴⁵ Siehe Bedenken der Venedig-Kommission über fehlendes Gegengewicht zum Einfluss des Justizministers, Stellungnahme 950/2019 CDL-AD(2019)014.

Gleichgewicht zwischen dem Erfordernis der demokratischen Legitimität solcher Ernennungen und dem Erfordernis der Entpolitisierung erforderlich ist.⁴⁶

Das Verfahren zur Ernennung der obersten Staatsanwälte ist im überarbeiteten Gesetz über den Status von Richtern und Staatsanwälten verankert, das im Oktober 2022 vom Parlament verabschiedet wurde. Das Verfahren sieht vor, dass die leitenden Staatsanwälte (der Generalstaatsanwalt, der Leitende Staatsanwalt der DNA und der Leitende Staatsanwalt der DIICOT) sowie ihre Stellvertreter vom rumänischen Präsidenten auf begründeten Vorschlag des Justizministers im Anschluss an ein vom Justizministerium eingeleitetes und durchgeführtes Auswahlverfahren und an eine Stellungnahme des Obersten Rates der Magistratur ernannt werden. In der Vergangenheit zählten zu den größten Problemen die Kohärenz und Transparenz des Auswahlverfahrens, denen jedoch durch den Erlass neuer Rechtsvorschriften begegnet wurde, in denen der Ablauf des Auswahl- und Ernennungsverfahrens, die Zulassungsvoraussetzungen der Bewerber, die Bewertungskriterien und die Zusammensetzung des Auswahlausschusses ausführlich geregelt werden. Von besonderer Bedeutung sind die jeweilige Rolle und das Gewicht des Obersten Rates der Magistratur (insbesondere der Staatsanwaltschaftsabteilung) und des Präsidenten im Verfahren als Gegengewicht zum Einfluss des Justizministers sowie Vorkehrungen gegen Politisierung. Das Verfahren sieht nun die Beteiligung der Staatsanwaltschaftsabteilung des Obersten Rates der Magistratur vor, und zwar sowohl am Auswahlverfahren, bei dem zwei Vertreter der Abteilung nun an den Auswahlgesprächen teilnehmen, als auch am Ernennungsverfahren, bei dem der Justizminister eine Stellungnahme der Abteilung einholen muss. Obwohl die Stellungnahme des Obersten Rates der Magistratur für den Minister nicht bindend ist, sieht das Verfahren vor, dass im Falle einer negativen Stellungnahme ein erneutes Gespräch mit dem vorgeschlagenen Bewerber stattfinden muss, bei dem die in der Stellungnahme des Obersten Rates der Magistratur dargelegten Argumente zu berücksichtigen sind. Nach dem erneuten Gespräch kann der Minister entweder dem Präsidenten den Ernennungsvorschlag übermitteln oder die Ernennung zurückziehen und ein neues Auswahlverfahren durchführen. Der Präsident kann den Ernennungsvorschlag des Ministers entweder annehmen und mit der Ernennung fortfahren oder den Vorschlag unter Angabe von Gründen ablehnen.

Mit dem überarbeiteten Gesetz wurde somit ein transparenteres und robusteres Auswahl- und Ernennungsverfahren auf der Ebene des Justizministeriums eingeführt, das durch den Rückgriff auf Rechtsvorschriften anstelle von Ministerialerlassen auch mehr Stabilität gewährleistet. Dies ist von der Venedig-Kommission in ihrer im Dringlichkeitsverfahren angenommenen Stellungnahme positiv beurteilt worden. Die vorgesehene Beteiligung der Staatsanwaltschaftsabteilung des Obersten Rates der Magistratur wird zudem die Unterstützung der ernannten Kandidaten durch die Richter und Staatsanwälte sicherstellen. Wenngleich die gewählte Lösung den Minister nicht daran hindert, eine Ernennung trotz einer negativen Stellungnahme des Obersten Rates der Magistratur oder trotz einer Ablehnung durch den Präsidenten vorzunehmen, stellen die eingeführten zusätzlichen Vorkehrungen sicher, dass die in einer solchen Stellungnahme des Obersten Rates der Magistratur vorgebrachten Argumente angemessen geprüft und im Ernennungsverfahren berücksichtigt werden.

⁴⁶ CDL-AD(2015)039, Gemeinsame Stellungnahme der Venedig-Kommission, des Beirats Europäischer Staatsanwälte (CCPE) und des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR der OSZE) zu den Entwürfen für Änderungen des Gesetzes über die Staatsanwaltschaft in Georgien, § 19; CDL-AD(2017)028, Polen – Stellungnahme zum Gesetz über die Staatsanwaltschaft, § 33. Siehe auch CDL-PI(2022)023, Sammlung von Stellungnahmen und Berichten der Venedig-Kommission zu Staatsanwälten.

In ihrer im Dringlichkeitsverfahren angenommenen Stellungnahme stellte die Venedig-Kommission fest, dass dem Justizminister im Ernennungsverfahren zwar weiterhin eine entscheidende Rolle zukommt, die politische Verantwortung für die Ernennung jedoch mit dem Präsidenten Rumäniens geteilt und die Rolle des Obersten Rates der Magistratur gestärkt wird. Der Venedig-Kommission zufolge gewährleistet die Einbeziehung mehrerer institutioneller Akteure in das Verfahren ein hohes Maß an Transparenz, und die Änderung stellt eine Verbesserung zur Vorbeugung parteiischer Ernennungen dar.

Das Verfahren zur Entlassung leitender Staatsanwälte ist dem Ernennungsverfahren ähnlich. Nach dem überarbeiteten Gesetz wird das Verfahren eingeleitet, indem der Justizminister die Staatsanwaltschaft des Obersten Rates der Magistratur um Stellungnahme ersucht. Nach Abgabe der Stellungnahme, die nicht bindend ist, kann der Minister dem rumänischen Präsidenten eine Entlassung vorschlagen. Der Präsident kann den Vorschlag nur aus rechtlichen Gründen ablehnen. Eine Änderung ergibt sich aus einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte⁴⁷ (EGMR), in dem auf die wachsende Bedeutung der Einbeziehung einer von der Exekutive und der Legislative unabhängigen Behörde in Entscheidungen betreffend die Ernennung und Entlassung von Staatsanwälten und auf die Gefahr hingewiesen wurde, dass die Entlassung eine abschreckende Wirkung haben und Richter und Staatsanwälte davon abhalten könnte, sich an der öffentlichen Debatte über das Justizwesen zu beteiligen. Das Verfahren für die Entlassung oberster Staatsanwälte ist um ein Überprüfungsverfahren vor einem Verwaltungsgericht ergänzt worden, das dem zu entlassenden Staatsanwalt eine Frist von 15 Tagen für die Anfechtung der Entlassung einräumt, sodass das Gericht in der Lage (aber nicht verpflichtet) ist, die Rechtmäßigkeit und Stichhaltigkeit der vorgeschlagenen Entlassung zu prüfen.⁴⁸

In Bezug auf die Empfehlung von 2018 hinsichtlich der Ernennung des Leitenden Staatsanwalts der DNA wurde im CVM-Bericht 2021 der Schluss gezogen, dass dieser Empfehlung nachgekommen wurde.

Mit den überarbeiteten Justizgesetzen wird ein transparenteres und robusteres Auswahlverfahren für Ernennungen auf Leitungsebene in der Staatsanwaltschaft eingeführt, das zusätzliche Vorkehrungen vorsieht, um die Rechenschaftspflicht des Justizministers bei Ernennungsvorschlägen zu stärken. Über das Verfahren für Ernennungen und Entlassungen auf Leitungsebene in den Staatsanwaltschaften wird seit Beginn des Kooperations- und Kontrollverfahrens diskutiert, und die Konsultation der Venedig-Kommission ist wichtig, um die gewählte Lösung nachhaltig zu gestalten. Die rumänische Regierung hat sich verpflichtet, der in Vorbereitung befindlichen Stellungnahme der Venedig-Kommission zu den Justizgesetzen umfassend Rechnung zu tragen. Die Kommission wird die Folgemaßnahmen zu dieser Empfehlung und die praktische Umsetzung der neuen Rechtsvorschriften im Rahmen des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit weiter beobachten.

Verhaltensregeln

Empfehlung 2017: Sicherstellung, dass der Verhaltenskodex für Parlamentarier, der derzeit im Parlament erarbeitet wird, klare Bestimmungen über die gegenseitige Achtung zwischen den Institutionen enthält und gewährleistet, dass die Parlamentsmitglieder und der parlamentarische Prozess die richterliche Unabhängigkeit respektieren. Auch für Minister könnte ein vergleichbarer Verhaltenskodex verabschiedet werden.

⁴⁷ Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 5. Mai 2020, Kövesi/Rumänien, 3594/19.

⁴⁸ Entgegen dem früheren Gesetz hat die Anfechtung des Dekrets des Präsidenten zur Entlassung eines leitenden Staatsanwalts keine aufschiebende Wirkung mehr auf die Entlassung.

Wie im Jahr 2021 berichtet, gibt es seit Ende 2017 einen Verhaltenskodex für Parlamentarier.⁴⁹ Wenngleich der Kodex keine ausdrücklichen Bestimmungen über die Achtung der Unabhängigkeit der Justiz enthält⁵⁰, hat er, wie im CVM-Bericht 2021 festgestellt wurde⁵¹, möglicherweise zu einer stärkeren Sensibilisierung beigetragen, sodass weniger Fälle zu verzeichnen waren, in denen die Unabhängigkeit der Justiz im parlamentarischen Prozess missachtet und Parlamentsmitglieder Kritik am Justizsystem oder an einzelnen Richtern oder Staatsanwälten geübt haben. Der Verhaltenskodex für Minister, der 2020 geändert wurde, enthält die Verpflichtung, die Unabhängigkeit der Justiz zu achten⁵².

Seit dem CVM-Bericht 2021 ist von Parlamentsmitgliedern weniger öffentliche Kritik ausgegangen, die die Unabhängigkeit der Justiz beeinträchtigen könnte, und es gab keine Gelegenheiten, die Wirksamkeit des Kodex im Falle von Verstößen zu testen. Im Zeitraum 2021–2022 hat der Oberste Rat der Magistratur acht Anträge auf Verteidigung des beruflichen Ansehens, der Unabhängigkeit und der Unparteilichkeit von Richtern und 18 derartige Anträge in Bezug auf Staatsanwälte zugelassen.⁵³ Der Oberste Rat der Magistratur hat festgestellt, dass die meisten Anträge – anders als in der Vergangenheit, als Politiker in landesweiten Medien Kampagnen zur Verleumdung von Richtern und Staatsanwälten starteten – nunmehr mit in lokalen Medien abgegebenen Erklärungen in Zusammenhang stehen.

Diese verbesserte Situation gibt Anlass zur Hoffnung, dass die konfliktgeladene Atmosphäre und das erhöhte Risiko von Angriffen von Politikern auf Angehörige der Justiz der Vergangenheit angehören. Die Verhaltenskodizes könnten beispielsweise durch Leitlinien, Beispiele und Sensibilisierungsmaßnahmen für den Umgang mit konkreten Situationen ergänzt werden. Eine mögliche Vorgehensweise, die die rumänischen Behörden in Betracht ziehen könnten, wären Folgemaßnahmen, um sicherzustellen, dass unverzüglich geprüft wird, ob gegen den Kodex verstoßen wurde, wenn der Oberste Rat der Magistratur Erklärungen eines Parlamentsmitglieds oder der Regierung in Bezug auf einen einzelnen Richter oder Staatsanwalt oder das Justizsystem verurteilt. Diese Entwicklungen können in den Berichten über die Rechtsstaatlichkeit beobachtet werden.

Verhaltenskodizes für Parlamentarier und Minister sind vorhanden und können zu einer stärkeren Sensibilisierung und zu einer erheblichen Verringerung der Fälle beigetragen, in denen die Unabhängigkeit der Justiz missachtet und Kritik am Justizsystem oder an einzelnen Richtern oder Staatsanwälten geübt wird.

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

⁵⁰ Im Verhaltenskodex ist die Achtung der Unabhängigkeit der Justiz nicht ausdrücklich erwähnt. Er enthält aber eine allgemeine Bestimmung über die Achtung der Gewaltenteilung: Artikel 1 Absatz 3 schreibt Folgendes vor: „Abgeordnete und Senatoren sind verpflichtet, ehrlich und diszipliniert zu handeln und dabei den Grundsätzen der Gewaltenteilung und des Gleichgewichts der Gewalten des Staates, der Transparenz, der moralischen Redlichkeit, der Verantwortung und der Achtung des Ansehens des Parlaments Rechnung zu tragen.“

⁵¹ Website des Obersten Rates der Magistratur – Erklärungen und Entscheidungen zur Unabhängigkeit der Justiz.

⁵² Artikel 3 Absatz 1 des Kodex.

⁵³ Die Gesamtzahl der Entscheidungen des Obersten Rates der Magistratur zu Anträgen auf Verteidigung des beruflichen Ansehens und der Unparteilichkeit von Richtern und Staatsanwälten belief sich im Jahr 2021 auf 36 (23 zugelassene und 10 abgelehnte Anträge, die übrigen wurden aufgehoben oder zurückgezogen) und im Jahr 2022 auf 18 (8 zugelassene und 9 abgelehnte Anträge und 1 aufgehobener Antrag).

Zivilprozessordnung

Empfehlung 2017: Der Justizminister, der Oberste Rat der Magistratur und der Oberste Kassations- und Gerichtshof sollten einen Aktionsplan aufstellen, der gewährleistet, dass die neue Frist für die Umsetzung der restlichen Bestimmungen der Zivilprozessordnung eingehalten wird.

Diese Empfehlung bezieht sich auf den Abschluss der Reform der Zivilprozessordnung, in deren Rahmen in bestimmten Fällen in Zivilprozessen und Appellationsverfahren eine Ratskammerphase eingeführt werden sollte. Die diesbezüglichen Reformbemühungen wurden im Jahr 2018 eingestellt.⁵⁴ Im CVM-Bericht 2021 wurde die Empfehlung von 2019 bekräftigt, dass nunmehr die Chance besteht, dass in diesem Bereich des Justizsystems eine Phase der Stabilität eintritt, und die Auffassung vertreten, dass diese Empfehlung erfüllt wurde.

Seit dem letzten CVM-Bericht waren keine weiteren Entwicklungen zu beobachten, und die Empfehlung wird nach wie vor als erfüllt betrachtet. Bewertungen der Effizienz und Qualität der Gerichtsverfahren werden derzeit im Rahmen des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit durchgeführt.

Strafgesetzbuch und Strafprozessordnung

- *Empfehlung 2018: Das Inkrafttreten der Änderungen am Strafgesetzbuch und an der Strafprozessordnung wird auf Eis gelegt.*
- *Empfehlung 2018: Das Strafgesetzbuch und die Strafprozessordnung werden unter umfassender Berücksichtigung der Vereinbarkeit mit dem EU-Recht und internationalen Antikorruptionsinstrumenten sowie den CVM-Empfehlungen und der Stellungnahme der Venedig-Kommission erneut überarbeitet.*
- *Empfehlung 2017: Abschluss der gegenwärtigen Phase der Reform der rumänischen Strafgesetzbücher, wobei das Parlament seine Pläne weiter voranbringen sollte, die von der Regierung im Jahr 2016 nach Rücksprache mit den Justizbehörden vorgelegten Änderungen zu verabschieden.*

In den CVM-Berichten wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass die Reform des rumänischen Strafrechts von 2014 abgeschlossen werden muss. Eine wichtige Triebkraft für diese Reform war die Notwendigkeit, Entscheidungen des Verfassungsgerichts nachzukommen und EU-Richtlinien umzusetzen. Seit 2014 hat das Verfassungsgericht 80 Entscheidungen erlassen, mit denen verschiedene Strafrechtsvorschriften für verfassungswidrig erklärt wurden.⁵⁵ Eine rasche und kohärente Reaktion auf die Notwendigkeit, die Rechtsvorschriften an diese Entscheidungen anzupassen, hat sich als Herausforderung erwiesen.⁵⁶ In den vergangenen Jahren hat die Kommission ausführlich über die Entwicklungen im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Strafrechts berichtet und immer wieder bekräftigt, dass dem Abschluss der Reformen Vorrang eingeräumt werden muss.

⁵⁴ Die geänderten Gesetze traten im Dezember 2018 in Kraft.

⁵⁵ 66 Entscheidungen beziehen sich auf die Strafprozessordnung und 14 Entscheidungen auf das Strafgesetzbuch.

⁵⁶ Wie die rumänische Regierung festgestellt hat, sind zwar einige der verfassungswidrigen Probleme bereits durch die Annahme von Gesetzesänderungen behoben worden, doch gibt es nach wie vor 32 Entscheidungen des Verfassungsgerichts zur Strafprozessordnung und 13 Entscheidungen zum Strafgesetzbuch, die bislang nicht durch gesetzgeberische Maßnahmen angegangen worden sind.

Mit einer Reihe weitreichender Entscheidungen, die vom Verfassungsgericht seit 2014 erlassen wurden, wurden Bestimmungen beider Gesetze aufgehoben, was sich besonders auf die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität ausgewirkt hat.⁵⁷ Das Fehlen politischer und gesetzgeberischer Lösungen hat zu mehr Hindernissen und mehr Rechtsunsicherheit bei der Untersuchung, Verfolgung und Sanktionierung von Korruptionsfällen auf hoher Ebene geführt, u. a. zum Scheitern von Gerichtsverfahren, zu Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Zulässigkeit von Beweismitteln und zur Wiederaufnahme von Ermittlungen oder Gerichtsverfahren. In bestimmten Fällen hat das Fehlen gesetzgeberischer Maßnahmen dazu geführt, dass das Verfassungsgericht eine ganze Reihe von Entscheidungen zu ein und demselben Thema erlassen hat und der Oberste Kassations- und Gerichtshof diese auslegen musste, damit die Gerichte sie einheitlich anwenden können.

Ein aktuelles Beispiel dürfte sich besonders nachteilig auf wichtige laufende Strafverfahren auswirken. Im Jahr 2018 erklärte das Verfassungsgericht eine Bestimmung über die Hemmung der Verjährung der strafrechtlichen Haftung für alle Straftaten, für die eine Verjährungsfrist gilt, für verfassungswidrig. Die meisten Gerichte haben dieser Entscheidung Rechnung getragen, indem sie die Situationen, in denen eine Verfahrenshandlung zu einer Hemmung der Verjährung führen könnte, restriktiver ausgelegt haben. In einer zweiten Entscheidung zu demselben Artikel stellte das Verfassungsgericht im Mai 2022 jedoch fest, dass durch den Erlass neuer Rechtsvorschriften keine Abhilfe geschaffen wurde. In dieser Entscheidung wurde die Auffassung vertreten, dass es ab dem Zeitpunkt der ersten Entscheidung und bis zur Festlegung der Voraussetzungen für die Hemmung der Verjährung durch den Gesetzgeber keine Grundlage für eine Hemmung der Verjährung der strafrechtlichen Haftung gebe. Im Jahr 2022 wurde eine Dringlichkeitsanordnung der Regierung erlassen, um die Voraussetzungen zu klären, unter denen eine Hemmung der Verjährung in Zukunft möglich wäre. Die Dringlichkeitsanordnung würde jedoch nicht rückwirkend gelten. Darüber hinaus sind derzeit Klagen gegen die Anordnung vor dem Verfassungsgericht anhängig. Am 25. Oktober 2022 stellte der Oberste Kassations- und Gerichtshof fest, dass gemäß dem Günstigkeitsprinzip keine Verfahrenshandlung der Strafverfolgung im Zeitraum 2014–2022 zu einer Hemmung der Verjährung der strafrechtlichen Haftung führen kann.⁵⁸ Diese Abfolge von Ereignissen könnte schwerwiegende Folgen haben. Die Staatsanwaltschaft des Obersten Rates der Magistratur warnte davor, dass dies in einer erheblichen Zahl von Fällen zur Einstellung des Strafverfahrens und zur Aufhebung der strafrechtlichen Haftung führen würde.⁵⁹

Seit dem Bericht von 2021 wurden konkrete Schritte unternommen, um die Überarbeitung der beiden Gesetze voranzubringen. Die 2019 eingerichtete institutionenübergreifende Arbeitsgruppe hat ihre Arbeit fortgesetzt, und im Sommer 2021 wurden überarbeitete Entwürfe zur Konsultation auf der Website des Justizministeriums veröffentlicht. Ein Jahr später, am 2. Juni 2022, übermittelte das Justizministerium der Regierung eine überarbeitete Fassung der Gesetzesentwürfe zur Genehmigung.⁶⁰ Die Überarbeitung gehört auch zu den

⁵⁷ Beispiele hierfür sind die Definition des Begriffs „Amtsmissbrauch“, die Bedingungen für den Einsatz technischer Überwachungsmethoden (Abhörmaßnahmen) oder die besondere Verjährungsvorschriften für Straftaten. Siehe hierzu auch Vorgabe 3.

⁵⁸ Entscheidung 67/2022 des Obersten Kassations- und Gerichtshofs unter Bezugnahme auf die Entscheidung 297/2018 und die Entscheidung 358/2022 des Verfassungsgerichts.

⁵⁹ <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?Type=Title&FolderId=9880>. Siehe auch Vorgabe 3.

⁶⁰ Weitere Einzelheiten sind dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 zu entnehmen. Insbesondere wird in dem vorliegenden Entwurf vorgeschlagen, den Straftatbestand des Amtsmissbrauchs im Strafgesetzbuch dahin gehend zu ändern, dass sich die „Pflichtverletzung“ aus einem Gesetz, einer Regierungsverordnung,

Etappenzielen einer im nationalen Aufbau- und Resilienzplan Rumäniens vorgesehenen Reform.⁶¹

Das Gesetzgebungsverfahren zur Überarbeitung des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung, mit dem die Bestimmungen mit den einschlägigen Entscheidungen des rumänischen Verfassungsgerichts in Einklang gebracht werden sollen, ist noch nicht abgeschlossen. Bei diesen Anpassungen muss auch der Vereinbarkeit mit dem EU-Recht und internationalen Antikorruptionsinstrumenten sowie den CVM-Empfehlungen und der Stellungnahme der Venedig-Kommission Rechnung getragen werden. Die jüngsten Entwicklungen in der Rechtsprechung in Bezug auf die Verjährung der strafrechtlichen Haftung und ihre erheblichen Auswirkungen auf laufende Vor- und Gerichtsverfahren bestätigen die Notwendigkeit dieser Anpassungen. Der Abschluss der Überarbeitung der beiden Gesetze ist auch Teil der Verpflichtungen, die Rumänien in seinem Aufbau- und Resilienzplan eingegangen ist, und die Kommission wird die überarbeiteten Gesetze im Einklang mit den in diesem Zusammenhang vorgesehenen spezifischen Verfahren sorgfältig prüfen.

Das Gesetzgebungsverfahren im Bereich des Kooperations- und Kontrollverfahrens

CVM-Empfehlung 2017: Zur weiteren Verbesserung der Transparenz und Vorhersehbarkeit des Gesetzgebungsverfahrens und zur Stärkung der internen Sicherungsmaßnahmen im Interesse der Unumkehrbarkeit der Reformen sollten Regierung und Parlament bei der Entscheidungsfindung und Gesetzgebung im Zusammenhang mit dem Strafgesetzbuch und der Strafprozessordnung, den Korruptionsbekämpfungsgesetzen, den Integritätsgesetzen (Gesetze über Unvereinbarkeiten, Interessenkonflikte und unrechtmäßig erworbenes Vermögen), den Justizgesetzen (bezüglich der Organisation des Justizsystems) sowie dem Zivilgesetzbuch und der Zivilprozessordnung für uneingeschränkte Transparenz sorgen und den Ergebnissen der Konsultationen mit den einschlägigen Behörden und Interessenträgern in vollem Umfang Rechnung tragen. Sie sollten sich dabei an der 2016 von der Regierung eingeführten Regelung für eine transparente Entscheidungsfindung orientieren.

Mit dieser Empfehlung wurde anerkannt, dass ein offenes und robustes Gesetzgebungsverfahren der beste Weg ist, um nachhaltige und wirksame Reformen zu gewährleisten.⁶² Im CVM-Bericht 2021 wurde der Schluss gezogen, dass das Gesetzgebungsverfahren für die verschiedenen Reformvorschläge – in Bezug auf die SIIJ, die

einer Dringlichkeitsanordnung der Regierung oder einem anderen normativen Rechtsakt, der zum Zeitpunkt seiner Annahme einem Gesetz gleichkam, ergeben sollte. Mangelnde Klarheit in Bezug auf diesen Straftatbestand hat in der Vergangenheit die Strafverfolgung behindert, und es ist zu erwarten, dass die Änderung die wirksame Verfolgung dieser Art von Straftaten erleichtern wird. Im Anschluss an ein Urteil des Verfassungsgerichts und eine Stellungnahme der Venedig-Kommission aus dem Jahr 2018 wird ferner vorgeschlagen, strengere Vorkehrungen für die Verwendung von Beweismitteln aus elektronischen Aufzeichnungen zu treffen.

⁶¹ Etappenziel 424 des nationalen Aufbau- und Resilienzplans Rumäniens mit dem Titel „Änderung des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung“ verpflichtet Rumänien dazu, die Bestimmungen des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung, die im Jahr 2014 in Kraft getreten sind, mit den verfassungsrechtlichen Bestimmungen in Einklang zu bringen und dabei den einschlägigen Entscheidungen des nationalen Verfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit der jüngsten Änderungen des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung Rechnung zu tragen. Das von Rumänien in seinem nationalen Aufbau- und Resilienzplan zugesagte Zieldatum für die Umsetzung dieser Reform ist der Dezember 2022.

⁶² Der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 und insbesondere das Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien und die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters haben Bedenken hinsichtlich der Vorhersehbarkeit und Qualität des Gesetzgebungsverfahrens im Allgemeinen deutlich gemacht.

Justizgesetze und später das Strafgesetzbuch und die Strafprozessordnung – die Gelegenheit geboten hat zu zeigen, dass dem in der Empfehlung vorgeschlagenen Ansatz gefolgt wird.

Ein Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit, den vorrangigen Verpflichtungen Dringlichkeit zu verleihen, und der Gewährleistung eines transparenten und inklusiven Prozesses ist nicht immer gefunden worden. Der rasche Prozess der Verabschiedung des Gesetzes zur Auflösung der SIIJ führte zu Bedenken, dass die Interessenträger kaum Gelegenheit hatten, zu den neuen Regelungen Stellung zu nehmen. Diese Bedenken wurden auch von der Venedig-Kommission bestätigt.⁶³ Die Justizgesetze waren zudem Gegenstand eines Dringlichkeitsverfahrens im Parlament⁶⁴, und die endgültigen, im Parlament vorgelegten Fassungen wurden einer beschleunigten öffentlichen Konsultation unterzogen. Die Interessenträger wiesen ferner darauf hin, dass die parlamentarischen Debatten übereilt durchgeführt wurden, sodass nicht ausreichend Zeit blieb, um die Änderungsanträge inhaltlich zu erörtern.⁶⁵

Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 wurde allgemeiner zum Gesetzgebungsprozess in Rumänien Stellung genommen und festgestellt, dass häufige Änderungen der Rechtsvorschriften und der regelmäßige Rückgriff auf Dringlichkeitsanordnungen nach wie vor Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Stabilität und Berechenbarkeit der Rechtsvorschriften geben. Vor diesem Hintergrund richtete die Kommission eine Empfehlung an Rumänien, vor der Annahme von Gesetzesentwürfen eine wirksame öffentliche Konsultation zu gewährleisten.⁶⁶ Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023 wird die Umsetzung dieser Empfehlung beobachtet werden. Fragen bezüglich der Qualität der Rechtsetzung sind auch Gegenstand des rumänischen Aufbau- und Resilienzplans, u. a. eine spezielle Struktur für die Qualitätskontrolle von Rechtsvorschriften, die systematische Neuveröffentlichung konsolidierter Fassungen von Gesetzen im Falle von Änderungen sowie die Entwicklung einer Methodik für den Rückgriff auf Dringlichkeitsanordnungen der Regierung.

Wenngleich im Reformkalender nicht immer Zeit für umfassende Konsultationen blieb, hat die rumänische Regierung Schritte zur Umsetzung der Empfehlung unternommen und versucht sicherzustellen, dass die einschlägigen Akteure die Möglichkeit haben, sich zu den vorgeschlagenen Reformen zu äußern. Der allgemeinere Ansatz für eine wirksame öffentliche Konsultation vor der Annahme von Gesetzesentwürfen wird im Rahmen des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit weiter beobachtet werden.

Umsetzung von Gerichtsentscheidungen durch die öffentliche Verwaltung

CVM-Empfehlung 2017: Die Regierung sollte einen angemessenen Aktionsplan vorlegen, um die Frage der Umsetzung von Gerichtsentscheidungen und die Anwendung der Rechtsprechung der Gerichte durch die öffentliche Verwaltung anzugehen. Der Plan sollte u. a. einen Mechanismus für die Erstellung genauer Statistiken vorsehen, um künftig ein besseres Monitoring zu ermöglichen. Die Regierung sollte außerdem ein System des internen Monitorings – unter Beteiligung des Obersten Richterrats und des Rechnungshofs – einrichten, um die wirksame Umsetzung des Aktionsplans zu gewährleisten.

⁶³ Venedig-Kommission, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Auflösung der Abteilung für die Untersuchung von Straftaten innerhalb der Justiz (CDL-AD(2022)003).

⁶⁴ 15 Tage pro Kammer im Dringlichkeitsverfahren gegenüber 45 Tagen pro Kammer im normalen Gesetzgebungsverfahren.

⁶⁵ Gemäß Beobachtungen von bei den Debatten anwesenden Vertretern von NRO und Medienberichten.

⁶⁶ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien, S. 2.

Achtung und Umsetzung von Gerichtsentscheidungen sind integraler Bestandteil der Wirksamkeit jedes Justizsystems⁶⁷. In Anbetracht der diesbezüglichen Herausforderungen schlug Rumänien dem Ministerkomitee des Europarates einen Aktionsplan vor, um die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte festgestellten⁶⁸ strukturellen Probleme der Nichtvollstreckung bzw. der verzögerten Vollstreckung von Gerichtsentscheidungen gegen den Staat anzugehen⁶⁹. Im Jahr 2019 wurde eine Liste mit Maßnahmen zur Umsetzung dieses Aktionsplans einschließlich Änderungen am Rechtsrahmen angenommen, um eine fristgerechte Vollstreckung und einen Mechanismus zur Überwachung und zur Vermeidung einer verzögerten Vollstreckung von Urteilen zu gewährleisten, bei denen der Staat Schuldner ist⁷⁰. In seiner Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans vom März 2022 bekräftigte das Ministerkomitee des Europarates seine Aufforderung an die Behörden, ihre Bemühungen zu verstärken und ihr Engagement zum Abschluss der notwendigen Reformen unter Beweis zu stellen⁷¹. Daraufhin wurde im Oktober 2022 innerhalb des Generalsekretariats der Regierung eine neue Struktur zur Überwachung und Kontrolle der Vollstreckung von Urteilen des EGMR geschaffen, nachdem Urteile gegen öffentliche Schuldner in Rumänien nicht vollstreckt worden waren⁷².

Der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit enthält nun einen Überblick über systematische Indikatoren für die Durchführung von Leiturteilen des EGMR in allen Mitgliedstaaten⁷³. Im Januar 2022 lag der Anteil der Leiturteile aus den letzten zehn Jahren, die bereits durchgeführt waren, in Rumänien bei 57 % (Gesamtdurchschnitt der Mitgliedstaaten: 40 %), und bis zur Durchführung eines Urteils vergingen durchschnittlich mehr als vier Jahre und zwei Monate⁷⁴. Dieser Aspekt wird im Rahmen des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit weiterverfolgt werden, auch mit Blick auf die Maßnahmen Rumäniens zur Schaffung eines Mechanismus für genaue Statistiken und eines internen Überwachungssystems – an dem der Oberste Rat der Magistratur und der Rechnungshof beteiligt sind –, um die ordnungsgemäße Umsetzung des Aktionsplans zu gewährleisten.

In jüngster Zeit wurden neue Schritte zur Umsetzung dieser Empfehlung unternommen, mit denen die festgestellten Probleme, die nach wie vor bestehen, angegangen werden sollen. Die Kommission wird das auf Ebene des Europarates eingerichtete Überwachungsverfahren

⁶⁷ Siehe Leitfaden zu Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention – Recht auf ein faires Verfahren (ziviler Flügel):

http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf (auf Englisch).

⁶⁸ Rumänien wurde 2005 vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte mit Sanktionen belegt, weil der Staat oder juristische Personen, die unter der Verantwortung des Staates stehen, rechtskräftige innerstaatliche Gerichtsentscheidungen nicht oder nur mit erheblicher Verzögerung befolgt haben.

⁶⁹ Siehe Aktenzeichen CM/Notes/1280/H46-21 des Europarates.

⁷⁰ Memorandum Nr. L1/1814/26.2.2019 über „Maßnahmen, die gewährleisten sollen, dass Urteile gegen einen öffentlichen Schuldner im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte betreffend die Nichtvollstreckung oder verzögerte Vollstreckung der gegen einen öffentlichen Schuldner ergangenen Urteile vollstreckt werden“.

⁷¹ Siehe Interimsentschließung CM/ResDH(2022)58.

⁷² Die Umsetzung wird im März 2023 vom Ministerkomitee des Europarates geprüft.

⁷³ Der Erlass der Maßnahmen, die für die Vollstreckung eines EGMR-Urteils erforderlich sind, wird vom Ministerkomitee des Europarates überwacht.

⁷⁴ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien, S. 28.

weiterhin aufmerksam verfolgen und gegebenenfalls – wie bei den anderen Mitgliedstaaten auch – im Rahmen der Berichte über die Rechtsstaatlichkeit darauf eingehen⁷⁵.

Spitzen der Justizverwaltung und Aktionsplan für das Justizwesen

CVM-Empfehlung 2017: Die Spitzen der Justizverwaltung – der Justizminister, der Oberste Rat der Magistratur, der Oberste Kassations- und Gerichtshof und der Generalstaatsanwalt – sollten die Umsetzung des Aktionsplans gewährleisten und gemeinsam öffentlich und regelmäßig darüber berichten. Dabei sollten sie u. a. auf Themen wie den Mangel an Gerichtsbediensteten, die übermäßige Arbeitsbelastung und Verzögerungen bei der Begründung von Gerichtsentscheidungen eingehen.

In den CVM-Berichten wurde festgestellt, dass sich den Spitzen der Justizverwaltung nunmehr die große Chance bietet, einen einvernehmlichen und nachhaltigen Weg für die Entwicklung des Justizsystems zu entwickeln. Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 heißt es, dass die neue Strategie zur Entwicklung des Justizwesens 2022-2025 und der dazugehörige Aktionsplan vom 30. März 2022 klare Ziele und einen Überwachungsmechanismus vorsehen. Die Annahme und das Inkrafttreten der neuen Strategie ist ein Etappenziel im Rahmen des rumänischen Aufbau- und Resilienzplans⁷⁶. Die Strategie ist vor allem auf die Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz der Justiz und auf den Zugang zur Justiz ausgerichtet. Sie umfasst die Beseitigung von Ungleichheiten bei den Gehältern und Ruhegehältern für Richter und Staatsanwälte, die Modernisierung des Status des Justizpersonals und damit verbundener Rechtsberufe sowie eine Reform der Justizgesetze. Die Strategie sieht eine Reihe von Maßnahmen zur Behebung des Personalmangels im Justizwesen vor, darunter eine Modernisierung des Status von Justizpersonal und Hilfskräften, damit sich Richter und Staatsanwälte auf die justizielle Arbeit konzentrieren können. Außerdem wird darin das quantitative Ziel festgelegt, bis 2025 95 % der Richterstellen und 80-85 % der Staatsanwaltschaftsposten zu besetzen⁷⁷.

Die Strategie wird ein wichtiges Instrument sein, um die verbleibenden Herausforderungen im Justizwesen auf nachhaltige Weise zu bewältigen. Eine sorgfältige Überwachung und öffentliche Berichterstattung werden auch dazu beitragen, die Öffentlichkeit davon zu überzeugen, dass Fragen im Zusammenhang mit der übermäßigen Arbeitsbelastung und den daraus resultierenden Verzögerungen bei der Bearbeitung von Gerichtsverfahren eine angemessene Priorität eingeräumt wird. Durch eine proaktive und regelmäßige Kommunikation und Konsultationen mit der Justiz und den Angehörigen der Rechtsberufe könnten auch Richter und Staatsanwälte davon überzeugt werden, dass Probleme im

⁷⁵ Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, COM(2022) 500 final, S. 24.

⁷⁶ Etappenziel 421 in Bezug auf das „Inkrafttreten des Gesetzes zur Annahme der Strategie für die Entwicklung des Justizwesens 2022-2025“.

⁷⁷ Das Problem des Personalmangels im Justizwesen ist im November ins öffentliche Bewusstsein gerückt, als eine Welle von Anträgen auf Versetzung in den Ruhestand, insbesondere von Richterinnen und Richtern, registriert wurde. Richterverbände wiesen darauf hin, dass es einer klaren Strategie zur Bewältigung von Personalengpässen und übermäßiger Arbeitsbelastung bedürfe. Um die Anzahl der Pensionierungsanträge von Richtern zu verringern und eine angemessene Auswahl im Rahmen von Einstellungsverfahren für Richter zu gewährleisten, haben sowohl die Präsidenten der letztinstanzlichen Gerichte – des Obersten Gerichtshofs und der Appellationshöfe – als auch die Generalversammlungen der Richter der Gerichte die anderen Regierungsstellen in einer Entschließung vom 28. Oktober aufgefordert, Maßnahmen zur Stärkung des Status der Richter und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Gerichten zu ergreifen. Personalengpässe im Justizwesen werden auch in den Berichten über die Rechtsstaatlichkeit beobachtet. Im Bericht 2022 wurde festgestellt, dass nach wie vor mehr Richter in den Ruhestand versetzt als neu eingestellt werden.

Zusammenhang mit dem Personalmangel und der daraus resultierenden unverhältnismäßigen Arbeitsbelastung angegangen werden.

Transparenz und Rechenschaftspflicht des Obersten Rates der Magistratur

CVM-Empfehlung 2017: Der neue Oberste Rat der Magistratur sollte ein gemeinsames Programm für seine Amtszeit vorbereiten, das unter anderem Maßnahmen zur Förderung von Transparenz und Rechenschaftspflicht umfasst. Dazu sollte auch eine Strategie für die Öffentlichkeitsarbeit gehören, die neben regelmäßigen offenen Sitzungen mit Versammlungen von Richtern und Staatsanwälten auf allen Ebenen sowie mit der Zivilgesellschaft und Berufsverbänden auch eine jährliche Berichterstattung mit anschließender Erörterung in den Generalversammlungen der Gerichte und Staatsanwaltschaften vorsieht.

In den CVM-Berichten wurde stets betont, dass der Oberste Rat der Magistratur zur Dynamik der Reformen beitragen muss, indem er klare gemeinsame Positionen formuliert und durch Transparenz und Rechenschaftspflicht Vertrauen schafft. Im Bericht 2021 wurden wichtige Bedenken in Bezug auf die Frage geäußert, inwieweit der Oberste Rat der Magistratur in der Lage ist, im Justizwesen einen Konsens zu erzielen und eine konstruktive Rolle bei wichtigen Entscheidungen für die Organisation und die Arbeitsweise der Justiz zu spielen; es wurde aber auch auf Fälle hingewiesen, in denen der Oberste Rat der Magistratur seine interne Spaltung überwinden und Ergebnisse erzielen konnte⁷⁸.

Trotz der Bemühungen zur Erzielung von Kompromissen hat die Spaltung innerhalb des Obersten Rates der Magistratur seit 2021 weiterhin Probleme nach sich gezogen, etwa bei Personalentscheidungen für die neue Struktur, die die SIIJ ersetzt, der Organisation der Wahlen zum neuen Obersten Rat der Magistratur oder in Form öffentlich ausgetragener Meinungsverschiedenheiten zwischen Mitgliedern des Obersten Rates der Magistratur über die Justizgesetze. Die derzeitige Amtszeit des SCM endet zum Jahresende 2022, und das Verfahren zur Wahl der neuen Mitglieder wurde im Februar 2022 eingeleitet. Auch die Wahlen zum neuen Rat sind auf Kritik gestoßen⁷⁹. Die Ernennung des amtierenden Präsidenten des Rates zum Interimspräsidenten für 2022 zog weitere Reaktionen im Obersten Rat der Magistratur nach sich⁸⁰.

Die überarbeiteten Rechtsvorschriften über die Arbeitsweise des Obersten Rates der Magistratur enthalten eine Reihe von Verpflichtungen, die zur Transparenz und Rechenschaftspflicht des Rates beitragen können. Das Gesetz sieht weiterhin die Möglichkeit vor, Mitglieder des Obersten Rates der Magistratur bei der Beurteilung von Disziplinarfällen auch aufgrund von Interessenkonflikten und Unparteilichkeit abzulehnen. Außerdem wird eine klare Frist für die Ersetzung von Mitgliedern des Obersten Rates der Magistratur bei

⁷⁸ Nähere Angaben dazu sind dem CVM-Bericht 2021 zu entnehmen.

⁷⁹ Die Wahlen fanden Anfang Juli 2022, während der Sommerpause, statt. Die Ergebnisse wurden angefochten, und am 19. Juli gab der Oberste Rat der Magistratur Klagen von zwei Richtern statt, lehnte aber die Klagen von Staatsanwälten ab, was zu öffentlichen Kontroversen führte. Siehe z. B. <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-contestatii/31950487.html> und VIDEO Procurorul Bogdan Pîrlog despre votul din CSM: „O încălcare a legii care ridică probleme penale” - PRESShub.

⁸⁰ Mehrere Mitglieder des Obersten Rates der Magistratur vertraten die Auffassung, dass mit dieser Interimsernennung verfassungsrechtliche Bestimmungen umgangen wurden, nach denen der Präsident des Rates für eine nicht verlängerbare Amtszeit von einem Jahr gewählt wird; dadurch werde die Legitimität mehrerer wichtiger Verfahren infrage gestellt, die 2022 eingeleitet wurden, wie die Ratswahlen, die Ernennung des neuen Justiz-Chefinspektors und die Wahl eines neuen Präsidenten des Obersten Kassations- und Gerichtshofs.

Ablauf ihrer Amtszeit eingeführt. Und schließlich behalten die Versammlungen die Möglichkeit, Mitglieder des Obersten Rates der Magistratur wegen Nichterfüllung ihrer Aufgaben abzulehnen.

Im Gegensatz zu 2020, als der Oberste Rat der Magistratur nicht konstruktiv auf die vom Justizministerium veröffentlichten Justizgesetzentwürfe einging und keine offizielle Stellungnahme abgab, legte der Rat im Jahr 2022 förmliche Standpunkte zu wichtigen Gesetzgebungsvorhaben fest. Obwohl das Plenum von Kontroversen im Rat geprägt war und einige Mitglieder die mangelnde Konsultation der Gerichte und Staatsanwaltschaften beklagten, gab es im Februar 2022 eine befürwortende Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf zur Auflösung der gesonderten Abteilung für die Untersuchung von Straftaten ab⁸¹. Ferner gab der Rat im August 2022 eine befürwortende Stellungnahme zu den Justizgesetzentwürfen ab⁸², legte gleichzeitig Vorschläge für einige Änderungen vor und beteiligte sich an den anschließenden parlamentarischen Debatten zu weiteren Änderungsvorschlägen.

Seit dem letzten Bericht beschränkte sich die Tätigkeit des Obersten Rates der Magistratur im Hinblick auf die Verteidigung der Unabhängigkeit der Justiz nach wie vor auf bestimmte Abteilungen, anstatt im Plenum zu erfolgen⁸³. Einige Mitglieder des Obersten Rates der Magistratur stellten die Verfahren infrage, weil diese unnötig langwierig und hinsichtlich der Schlussfolgerungen inkohärent seien.

Was die Transparenz und den Zugang zu Informationen betrifft, so veröffentlicht der Rat weiterhin einschlägige Informationen auf seiner Website, und seine Plenarsitzungen und Abteilungssitzungen werden live übertragen. Informationen über Disziplinarentscheidungen sind ebenfalls online abrufbar.

Der neu gewählte Oberste Rat der Magistratur, dessen Amtszeit im Jahr 2023 beginnt, muss als zentrale Ziele seines Programms die Transparenz und die Rechenschaftspflicht voranbringen. Für die Verwirklichung dieser Ziele wird es von entscheidender Bedeutung sein, regelmäßig offene Sitzungen abzuhalten und die Jahresberichte⁸⁴ mit den Versammlungen von Richtern und Staatsanwälten auf allen Ebenen sowie mit der Zivilgesellschaft und Berufsverbänden zu erörtern. Das im Dezember 2021 eingerichtete Forum der Zivilgesellschaft im Bereich Justiz kann diesbezüglich einen wichtigen Beitrag leisten.

In den CVM-Berichten wurde stets betont, dass der Oberste Rat der Magistratur zur Dynamik der Reformen beitragen muss, indem er klare gemeinsame Positionen formuliert und durch Transparenz und Rechenschaftspflicht Vertrauen schafft. Die Bedeutung dieser Ziele wurde

⁸¹ Oberster Rat der Magistratur, Entscheidung 1 vom 11. Februar 2022. Die Kontroverse ergab sich daraus, dass die vom Rat vorgeschlagenen Gesetzesänderungen vom Justizministerium in einen überarbeiteten Gesetzentwurf aufgenommen wurden, sodass der Rat eine befürwortende Stellungnahme ohne Bemerkungen abgab. In einem Schreiben an die Kommission machten mehrere Mitglieder des Rates geltend, dass dies in der Öffentlichkeit fälschlicherweise den Eindruck erweckte, dass das Justizsystem dem Gesetz uneingeschränkt zugestimmt hat, obwohl die Gerichte und Staatsanwaltschaften unzureichend zu den Gesetzentwürfen konsultiert wurden.

⁸² Entscheidung 115 vom 12. August 2022.

⁸³ Im Jahr 2022 wurden im Plenum keine Entscheidungen erlassen und im Jahr 2021 sieben. Im Jahr 2021 betraf einer der zugelassenen Anträge die im Fernsehen ausgestrahlten öffentlichen Erklärungen eines Mitglieds des Obersten Rates der Magistratur zum Thema Strafverfolgung. Die Staatsanwaltschaft kam im Dezember 2021 zu dem Schluss, dass diese Erklärungen die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Staatsanwälte und insbesondere derjenigen, die mit der Untersuchung von Korruptionsvergehen betraut sind, erheblich beeinträchtigt haben.

⁸⁴ Der Oberste Rat der Magistratur hat den Bericht über das Justizwesen 2021 noch nicht veröffentlicht, obwohl sein Mandat im Dezember 2022 endet.

von der rumänischen Regierung anerkannt. Angesichts der Wahl eines neuen Rates, der sein Amt im Jahr 2023 aufnimmt, bietet sich die Gelegenheit, für Transparenz und Rechenschaftspflicht zu sorgen, was der neue Rat beispielsweise realisieren könnte, indem er seine Leitgrundsätze in einer öffentlichen Erklärung erläutert und wichtige Standpunkte durchgängig einheitlich darlegt.

Die Justizinspektion

CVM-Empfehlung 2018: Der Oberste Rat der Magistratur hat unverzüglich ein Interimsteam zur Leitung der Justizinspektion und binnen drei Monaten mittels Auswahlverfahren ein neues Leitungsteam für die Inspektion zu ernennen.

Im CVM-Bericht 2021 wurde der Schluss gezogen, dass noch strukturelle Bedenken bezüglich der Justizinspektion angegangen werden müssen, unter anderem vor dem Hintergrund des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom Mai 2021⁸⁵. Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 wurden die Bedenken hinsichtlich der umfangreichen Befugnisse und der mangelnden Rechenschaftspflicht des Justiz-Chefinspektors bekräftigt. Diese Bedenken bezogen sich unter anderem auf die Machtkonzentration in den Händen des Chefinspektors und seines Stellvertreters, den hohen Anteil der Fälle, die von der Inspektion eingeleitet und schließlich vor Gericht abgewiesen wurden, sowie die Grenzen der Aufsicht durch den Obersten Rat der Magistratur⁸⁶. Zudem wurde die Frage aufgeworfen, ob die Bestimmungen der Justizgesetze über die Ernennung der Leitung der Justizinspektion und über deren Rechenschaftspflicht ausreichende Garantien bieten und das richtige Gleichgewicht zwischen Richtern, Staatsanwälten und dem Obersten Rat der Magistratur herstellen. Beim EuGH ist ein Vorabentscheidungsersuchen zu der Frage anhängig, ob die weitreichenden Befugnisse des Chefinspektors mit den Anforderungen hinsichtlich der richterlichen Unabhängigkeit im Einklang stehen⁸⁷.

Mit dem im Oktober 2022 verabschiedeten Gesetz über den Obersten Rat der Magistratur wurde der Rechtsrahmen für die Justizinspektion wesentlich geändert. Das Gesetz enthält mehrere Bestimmungen, mit denen die mangelnde Rechenschaftspflicht der Justizinspektion und die Machtkonzentration in den Händen des Chefinspektors angegangen werden sollen. Den Befugnissen des Chefinspektors soll im Sinne der Ausgewogenheit ein neu eingeführtes Gremium entgegengesetzt werden, das mit einer Reihe von Befugnissen ausgestattet ist. So soll das Gremium Entscheidungen über die Organisation und Arbeitsweise der Justizinspektion erlassen und Inspektionstätigkeiten sowie Personalauswahlverfahren durchführen. Die Befugnis zur Ernennung des stellvertretenden Chefinspektors geht vom Chefinspektor auf das Plenum des Obersten Rates der Magistratur über, und die Ernennung

⁸⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 18. Mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ und andere, verbundene Rechtssachen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 und C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, Rn. 207.

⁸⁶ Im jüngsten CVM-Fortschrittsbericht für Rumänien (COM(2021) 370 final) wurde festgestellt, dass es immer noch Fälle gibt, in denen Disziplinaruntersuchungen und schwere Sanktionen gegen Richter und Staatsanwälte, die der Effizienz und Unabhängigkeit der Justiz kritisch gegenüberstehen, Anlass zur Besorgnis gaben. In jüngerer Zeit warf ein von der Justizinspektion gegen einen Richter des Appellationshofes Pitești eingeleitetes Disziplinarverfahren derartige Bedenken auf; dies war im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass er beschlossen hatte, die Rechtsvorschriften zur Einrichtung der SIJ vor dem Hintergrund des Urteils des EuGH vom Mai 2021 nicht anzuwenden. Letztlich lehnte der Oberste Rat der Magistratur die Disziplinarmaßnahme mit Entscheidung vom 14. April 2022 ab.

⁸⁷ R.I./Inspeția Judiciară, N.L., Rechtssache C-817/21.

erfolgt fortan auf der Grundlage objektiverer Kriterien. Analog dazu sollen die Justizinspektoren vom Chefinspektor auf der Grundlage eines Auswahlverfahrens ernannt werden, das von der zuständigen Abteilung des Obersten Rates der Magistratur mit Unterstützung der Nationalen Akademie für Richter und Staatsanwälte organisiert wird. Bislang wurde dieses Auswahlverfahren von der Justizinspektion selbst durchgeführt. Die Regeln für die Organisation der Auswahlverfahren wurden präzisiert, auch in Bezug auf die Auswahlkriterien und die Zusammensetzung der Auswahlausschüsse. Zudem wurden neue Vorschriften für alle erdenklichen Interessenkonflikte eingeführt, mit denen ein Chefinspektor konfrontiert sein könnte, der fortan auch verpflichtet ist, dem Verwaltungsrat Vorschläge für die Zusammensetzung der Überwachungsteams zu unterbreiten (anstatt darüber selbst zu entscheiden). Bedenken bestehen jedoch weiterhin hinsichtlich der Möglichkeit des Chefinspektors, Entscheidungen über die Einstellung eines Verfahrens oder Entscheidungen eines Inspektors im Anschluss an eine Voruntersuchung aufzuheben. Die Anwendung dieser Regel in der Praxis und die Wirksamkeit der bestehenden Vorkehrungen⁸⁸ müssen überwacht werden.

In der Vergangenheit kam es bei der Auswahl und Ernennung des Chefinspektors zu Kontroversen, wie dem CVM-Bericht 2021 zu entnehmen ist. Die Ernennung des neuen Leiters der Justizinspektion im Juli 2022 ging offenbar reibungsloser vonstatten, wobei sich nur ein Kandidat beworben hatte. Die neuen Rechtsvorschriften betreffen auch die Ernennung des Chefinspektors und seines Stellvertreters; so werden dem Obersten Rat der Magistratur mehr Aufsichtsbefugnisse eingeräumt, und die Nationalen Akademie für Richter und Staatsanwälte wird in die Auswahlverfahren für die Aufnahme in die Justizinspektion einbezogen. Das Verfahren zur Abberufung des Chefinspektors wurde ebenfalls geändert: Während es bislang einer Entscheidung des Plenums des Obersten Rates der Magistratur bedurfte, kann das Verfahren nunmehr durch fünf Mitglieder des Obersten Rates der Magistratur oder durch die Generalversammlung der Justizinspektion eingeleitet werden. Das sich daraus ergebende Gleichgewicht zwischen Unabhängigkeit, Rechenschaftspflicht und Stabilität bei der Leitung der Justizinspektion muss in der Praxis weiterhin überwacht werden.

In den Jahren 2021 und 2022 ist die Zahl der vom Obersten Rat der Magistratur registrierten Disziplinarmaßnahmen weitgehend stabil geblieben⁸⁹. Es gibt jedoch nach wie vor Fälle, in denen Disziplinaruntersuchungen und die daraus resultierenden, gegen Richter oder Staatsanwälte verhängten Sanktionen mit kritischen Stellungnahmen zu Fragen der Rechtsstaatlichkeit in Zusammenhang standen. Solche Untersuchungen wurden von der Justizinspektion entweder von Amts wegen oder auf Antrag des Obersten Rates der Magistratur eingeleitet⁹⁰. Der EuGH hat klargestellt, dass die Unabhängigkeit der Justiz untergraben werden könnte, wenn die Disziplinarordnung entgegen ihren legitimen Zwecken zur politischen Kontrolle von Gerichtsentscheidungen oder zur Ausübung von Druck auf Richter eingesetzt würde⁹¹. Zusätzlich zu den im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022

⁸⁸ Der Chefinspektor kann solche Entscheidungen nur einmal aufheben und muss die Aufhebung begründen.

⁸⁹ 24 Maßnahmen in Bezug auf Richter und 13 in Bezug auf Staatsanwälte im Jahr 2021, 26 Maßnahmen in Bezug auf Richter und 6 in Bezug auf Staatsanwälte im Jahr 2022. Zu den Sanktionen, die gegen Richter verhängt wurden, gehörten Verwarnungen, Amtsenthebungen, die Kürzung der monatlichen Beschäftigungszulagen, Degradierungen und der Ausschluss aus der Richterschaft. Gegenüber Staatsanwälten wurden nur Verwarnungen ausgesprochen.

⁹⁰ Nähere Angaben siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, im Länderkapitel zu Rumänien.

⁹¹ Urteil des Gerichtshofs vom 15. Juli 2021, Kommission/Polen (Disziplinarordnung für Richter), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, Rn. 138, und Urteil des Gerichtshofs vom 21. Dezember 2021, Euro Box Promotion

genannten Fällen wurden weitere Fälle festgestellt, in denen Disziplinaruntersuchungen gegen Richter eingeleitet wurden, um Druck auf diese auszuüben oder als Vergeltung für verhängte Urteile, insbesondere in Fällen im Zusammenhang mit Korruption auf hoher Ebene⁹².

Während es in den vergangenen drei Jahren an öffentlichen Informationen über Disziplinarfälle bei der Justizinspektion mangelte⁹³, wurden durch den Beschluss des Obersten Rates der Magistratur, rechtskräftig gewordene Disziplinarentscheidungen und Verstöße gegen den Verhaltenskodex auf einem nur für Richter und Staatsanwälte zugänglichen Portal in anonymisierter Form zu veröffentlichen, die Berechenbarkeit und die Transparenz erhöht.

Diese Empfehlung aus dem Jahr 2018 ist hinfällig geworden. Die neue Leitung der Justizinspektion hat nun die Gelegenheit, im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH dafür zu sorgen, dass Disziplinaruntersuchungen nicht mehr als Instrument genutzt werden, um Druck auf die Tätigkeit von Richtern und Staatsanwälten auszuüben. Die Kommission wird die betreffenden Vorgänge in der Praxis weiterhin im Rahmen der Berichte über die Rechtsstaatlichkeit beobachten.

Gemäß der Analyse des ersten Kriteriums können die Empfehlungen insgesamt als zufriedenstellend erfüllt angesehen werden, und die Überwachung kann im Rahmen des jährlichen Zyklus der Berichte über die Rechtsstaatlichkeit fortgesetzt werden. Die Kommission begrüßt die Zusage der rumänischen Regierung, den Reformkurs fortzusetzen, indem sie den Empfehlungen der Venedig-Kommission umfassend Rechnung trägt und die Verabschiedung neuer Strafrechtsvorschriften zum Abschluss bringt. Rumänien arbeitet im Rahmen des jährlichen Zyklus der Berichte über die Rechtsstaatlichkeit vollumfänglich mit der Kommission zusammen. In diesem Überwachungsrahmen werden bereits viele der im Zuge des CVM untersuchten Aspekte detailliert verfolgt, so etwa die Nachfolgeregelung für die Abteilung zur Untersuchung von Straftaten innerhalb der Justiz, die Arbeitsweise der Justizinspektion, der weiter gefasste Rechtsrahmen der Justizgesetze und der Strafrechtsvorschriften sowie die Arbeit des Obersten Rates der Magistratur. Verpflichtungen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfähigkeit und weitere Unterstützungsmöglichkeiten im Rahmen anderer einschlägiger EU-Programme wie dem Instrument für technische Unterstützung können zur weiteren Umsetzung der einschlägigen Reformen beitragen.

2.2 Vorgabe 2: Integritätsrahmen und Nationale Integritätsbehörde

Im CVM-Bericht 2021 wurde der Schluss gezogen, dass das 2019 festgestellte Risiko von Rückschritten dank Änderungen des Rechtsrahmens für die Integrität gemindert wurde und dass es ermutigende Anzeichen dafür gab, dass die neue Legislative einen klaren Weg zur Nachhaltigkeit der Nationalen Integritätsbehörde (ANI) und des Rechtsrahmens für Integrität vorgeben könnte.

u. a., verbundene Rechtssachen C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 und C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034, Rn. 239.

⁹² In den vergangenen Monaten äußerten zwei Richter ihre Besorgnis über die Einleitung von fünf Disziplinaruntersuchungen; sie machten geltend, dass die Verfahren auf Antrag der Angeklagten eingeleitet wurden, um das Urteil in der Sache anzufechten, oder von Amts wegen durch die Justizinspektion.

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

Die Nationale Integritätsbehörde untersucht weiterhin Unvereinbarkeiten, Interessenkonflikte und unrechtmäßig erworbenes Vermögen und kann diesbezüglich eine stetige Erfolgsbilanz vorweisen⁹⁴. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 dargelegt, gab es bei der Nationalen Integritätsbehörde eine Reihe positiver Entwicklungen. Nach mehr als anderthalb Jahren ohne Präsident wurde 2021 auf Vorschlag des Nationalen Integritätsrates ein neuer ANI-Präsident ernannt⁹⁵.

Die Tatsache, dass Vermögens- und Interessenserklärungen seit 2022 elektronisch ausgefüllt werden müssen und über das Internet öffentlich zugänglich sind, hat die Transparenz erhöht und der Nationalen Integritätsbehörde die Arbeit erleichtert⁹⁶. Neben Schulungen führte die Nationale Integritätsbehörde im Mai 2022 einen Chatbot mit dem Namen „e-DAI-Assistent“ ein, der den Besuchern der Plattform dabei hilft, diese effizient zu nutzen. Die Nationale Integritätsbehörde hat auch eigene Instrumente entwickelt, um auf der Grundlage von Risikoindikatoren selber verdächtige Vermögens- und Interessenserklärungen zu entdecken, und beabsichtigt, enger mit der Nationalen Agentur für die Verwaltung sichergestellter Vermögenswerte (ANABI) zusammenzuarbeiten⁹⁷.

In den CVM-Berichten wurde festgestellt, dass die Wirksamkeit der Nationalen Integritätsbehörde dadurch beeinträchtigt wird, dass der Rechtsrahmen für Integrität modernisiert, noch klarer gestaltet und auf eine stabile und nachhaltige Grundlage gestellt werden muss. Rumänien hat sich in seinem nationalen Aufbau- und Resilienzplan verpflichtet, bis 2024 konsolidierte Integritätsgesetze in Kraft zu setzen⁹⁸. Die Nationale Integritätsbehörde arbeitet daran mit dem Justizministerium und anderen Partnern und hat mitgeteilt, dass diese Arbeit voraussichtlich bis Mitte 2023 abgeschlossen wird⁹⁹. Eine Konsolidierung der Gesetze über Integrität, Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte würde es ermöglichen, der Rechtsprechung und den Strategien zur Korruptionsprävention Rechnung zu tragen und eine stabile Grundlage für die Zukunft zu schaffen.

Die Nationale Integritätsbehörde arbeitet weiterhin wirksam und unternimmt Schritte zur Verbesserung ihrer Governance, Instrumente und Methoden. Die Vorbereitungen zur

⁹⁴ Zwischen dem 1. Juni 2021 und dem 30. September 2022 hat die Nationale Integritätsbehörde mehr als 1700 Dossiers analysiert und 218 Integritätsverstöße festgestellt: 120 Fälle von Unvereinbarkeit, 81 Fälle administrativer Interessenkonflikte und 17 Fälle von unrechtmäßig erworbenem Vermögen. Integritätsinspektoren deckten 68 Fälle möglicher Straftaten auf und verwiesen sie zur weiteren Untersuchung an die zuständigen Stellen.

⁹⁵ Der neue Präsident war zuvor seit 2017 Vizepräsident. Das Auswahlverfahren zur Ernennung eines neuen Vizepräsidenten wurde (nach einer ersten erfolglosen Runde Anfang dieses Jahres) im September 2022 eingeleitet und dürfte bis Ende des Jahres abgeschlossen sein. Der Präsident der Nationalen Integritätsbehörde wies darauf hin, dass nur geringes Interesse qualifizierter Bewerberinnen und Bewerber bestehe (es gab nur eine Bewerbung), was auch auf die Vergütungsbedingungen für die Stelle zurückzuführen sei.

⁹⁶ Bis zum 30. September 2022 wurden auf dem e-DAI-Portal (<http://declaratii.integritate.eu/>) etwa 10,7 Millionen Vermögens- und Interessenserklärungen veröffentlicht.

⁹⁷ Angaben der Nationalen Integritätsbehörde im Rahmen des Länderbesuchs in Rumänien für die Zwecke des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit 2022.

⁹⁸ Etappenziel 431 des rumänischen Aufbau- und Resilienzplans lautet: „Konsolidierte Integritätsgesetze treten in Kraft. Die Aktualisierung der Integritätsvorschriften erfolgt auf der Grundlage einer vorherigen Bewertung und Analyse der Integritätsgesetze sowie einer ersten Bündelung der normativen Rechtsakte. In der zweiten Projektphase werden die bestehenden Gesetze entweder vereinheitlicht und aktualisiert oder neue normative Rechtsakte vorgeschlagen.“

⁹⁹ Die Nationale Integritätsbehörde führt gegenwärtig eine umfassende Bestandsaufnahme der bestehenden Integritätsvorschriften, internationaler Standards und bewährter Verfahren in anderen Mitgliedstaaten durch. Dies wird bis Ende 2022 abgeschlossen sein und als Grundlage für die Arbeit an dem neuen konsolidierten Gesetz dienen.

Ausarbeitung eines umfassenden Rechtsrahmens für Integrität, der 2023 angenommen werden soll, sind gut vorangekommen, sodass die Gelegenheit besteht, die Arbeit der Nationalen Integritätsbehörde weiter zu unterstützen und für die Klarheit und die Stabilität zu sorgen, die erforderlich sind, um Unvereinbarkeiten, Interessenkonflikte und unrechtmäßig erworbenes Vermögen wirksam aufzudecken und zu bekämpfen. Die neuen Rechtsvorschriften fallen unter den Aufbau- und Resilienzplan Rumäniens, und ihre praktische Umsetzung unterliegt der Überwachung durch die Kommission im Rahmen der Berichte über die Rechtsstaatlichkeit.

Das System PREVENT

Empfehlung von 2017: Das System PREVENT sollte in Betrieb genommen werden. Die Nationale Integritätsbehörde und die Nationale Agentur für das öffentliche Auftragswesen sollten über die Ergebnisse der Ex-ante-Überprüfung der öffentlichen Vergabeverfahren und die Folgemaßnahmen dazu, einschließlich Ex-post-Kontrollen, sowie über dabei festgestellte Interessenkonflikte oder Korruptionsfälle berichten und öffentliche Debatten organisieren, damit die Regierung, die Kommunalbehörden, die Justiz und die Zivilgesellschaft dazu Stellung nehmen können.

Seit 2017 wird mithilfe des Systems PREVENT daran gearbeitet, durch die Einrichtung eines Ex-ante-Überprüfungsmechanismus Interessenkonflikte bei öffentlichen Vergabeverfahren zu vermeiden. Auf diese Weise werden die öffentlichen Auftraggeber dabei unterstützt, etwaige Probleme vor der Auftragsvergabe zu beheben.

Im CVM-Bericht 2021 wurden die positiven Ergebnisse von PREVENT bestätigt, und die ANI hat bekräftigt, dass das System weiterhin wirksam ist. Im Zeitraum vom 1. Juni 2021 bis Ende September 2022 wurden vom System PREVENT fast 20 000 Vergabeverfahren überprüft, um mögliche Interessenkonflikte zu ermitteln, darunter über 3700 Verfahren, bei denen EU-Mittel zum Einsatz kamen. Diese Verfahren betrafen mehr als 2600 öffentliche Auftraggeber und fast 16 000 Unternehmen. Die Integritätsinspektoren gaben 24 Integritätswarnungen heraus, und die betreffenden Verfahren betrafen Mittel in Gesamthöhe von 97 Mio. EUR. In allen vom System gemeldeten Fällen beseitigten die öffentlichen Auftraggeber die Ursachen für potenzielle Interessenkonflikte. In zwei Fällen wurde der Nationalen Agentur für das öffentliche Auftragswesen eine mögliche Unregelmäßigkeit gemeldet. Diese Erfolgsbilanz bestätigt die Schlussfolgerung des CVM-Berichts 2021, dass diese Empfehlung erfüllt ist.

Die Empfehlung zum System PREVENT wurde bereits im Jahr 2018 umgesetzt, und die anhaltend positiven Ergebnisse belegen die Nachhaltigkeit des Systems.

Folgemaßnahmen zu Gerichtsentscheidungen, die Parlamentsmitglieder betreffen

Empfehlung von 2017: Das Parlament sollte seine Entscheidungsfindung in Bezug auf die Folgemaßnahmen zu rechtskräftigen und unwiderruflichen an Parlamentsmitglieder gerichteten Entscheidungen über Unvereinbarkeiten, Interessenkonflikte und ungerechtfertigte Bereicherungen transparent gestalten.

In den vorherigen CVM-Berichten wurde auf Verzögerungen und offensichtliche Ungereimtheiten in der Verhängung von Sanktionen gegen Parlamentsmitgliedern hingewiesen, bei denen in einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung auf der Grundlage eines Berichts der ANI die Unvereinbarkeit von Ämtern oder Interessenkonflikte festgestellt worden waren. In den Berichten wurde auf eine mögliche unterschiedliche Auslegung der

Vorschriften hingewiesen, insbesondere in Fällen, in denen sich der Integritätsvorfall in einem früheren Mandat oder in einer früheren Position ereignet hatte, und größere Klarheit gefordert. In den Jahren 2020 und 2021 präzisierte der Oberste Kassations- und Gerichtshof die Auslegung der Gesetze. Der Gerichtshof entschied, dass die Sanktion auch dann Anwendung findet, wenn die Unvereinbarkeit ein früheres Mandat betrifft, und dass sich eine Verjährungsfrist von drei Jahren darauf beziehen sollte, dass die ANI innerhalb von drei Jahren nach dem Sachverhalt, der das Vorliegen eines Interessenkonflikts oder einer Unvereinbarkeit bedingt, eine Untersuchung abschließen muss (und nicht darauf, dass die Sanktion nach drei Jahren keine Anwendung mehr findet)¹⁰⁰.

Seit 2021 hat es einen Fall gegeben, in dem die ANI festgestellt hat, dass ein Senator miteinander unvereinbare Funktionen bekleidete. Dies führte zum sofortigen Ausscheiden des Betroffenen aus dem öffentlichen Dienst, obwohl die Entscheidung der ANI vor dem Gerichtshof angefochten wurde. Es gab keine Fälle, in denen die Transparenz des Parlaments bei seiner Entscheidungsfindung in Bezug auf rechtskräftige Gerichtsentscheidungen auf den Prüfstand gestellt worden wäre.

Die positive Bewertung im CVM-Bericht 2021, welche auf die proaktive Zusammenarbeit zu Beginn der Amtszeit des neuen Parlaments zurückgeht, wird bestätigt, sodass diese Empfehlung mithin als erfüllt betrachtet werden kann. Die Kommission wird die Folgemaßnahmen des Parlaments zu unwiderruflichen Beschlüssen über Unvereinbarkeiten, Interessenkonflikte und ungerechtfertigte Bereicherungen bei seinen Mitgliedern weiterhin im Rahmen der Berichte über die Rechtsstaatlichkeit überwachen.

Auf der Grundlage der Analyse von Vorgabe 2 können alle Empfehlungen als zufriedenstellend erfüllt angesehen werden. Die Kommission wird die Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Integritätsrahmen und dessen Umsetzung weiterhin im Rahmen der Berichte über die Rechtsstaatlichkeit prüfen. Die Konsolidierung des Rechtsrahmens für Integrität ist auch ein Etappenziel des rumänischen Aufbau- und Resilienzplans¹⁰¹.

2.3 Vorgabe 3: Bekämpfung der Korruption auf höchster Ebene

Die nationale Korruptionsbekämpfungsbehörde und die Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene

Die positive Bewertung, die im Januar 2017 in Bezug auf Vorgabe 3 abgegeben wurde, war von Rumänien angezweifelt worden, da die Korruption nach wie vor Anlass zu großer Sorge gab. Im Bericht 2021 konnte jedoch eine Verbesserung festgestellt werden (neue Impulse und institutionelle Stabilität der nationalen Korruptionsbekämpfungsbehörde DNA). Der positive Trend bei der Wirksamkeit der Untersuchungen und der Sanktionierung von Korruption wurde im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 bestätigt.

Seit dem letzten CVM-Bericht hat die DNA bis Ende Oktober 2022 451 Fälle von Korruption auf hoher Ebene zur Anklage gebracht. Insgesamt wurden 1067 Personen angeklagt, darunter amtierende oder ehemalige Minister, Parlamentsabgeordnete, Senatoren oder Personen mit hohen politischen oder öffentlichen Ämtern in der Kommunalverwaltung. Im selben Zeitraum entschieden die Gerichte über die rechtskräftige Verurteilung von 564 Angeklagten

¹⁰⁰ Entscheidung des Obersten Kassations- und Gerichtshofs vom 16. November 2020 und Entscheidung des Obersten Kassations- und Gerichtshofs Nr. 1/2021 vom 19. März 2021.

¹⁰¹ Etappenziel 431: „Bewertung und Aktualisierung der Rechtsvorschriften über den Integritätsrahmen“.

in von der DNA strafrechtlich verfolgten Fällen und ordneten die Beschlagnahme von Vermögenswerten im Gesamtwert von fast 24 Mio. EUR an. Staatliche Stellen konnten im Anschluss an rechtskräftige Gerichtsurteile in DNA-Fällen über 43 Mio. EUR (wieder)einziehen. Diese Ergebnisse bestätigten den positiven Trend, der im Jahr 2021 verzeichnet wurde.

Dennoch bestehen bei der Bekämpfung der Korruption auf hoher Ebene nach wie vor operative Herausforderungen. Die Einstellung von Personal hat sich als schwierig erwiesen, wenngleich eine gewisse Verbesserung bei der Besetzungsquote für Staatsanwaltsstellen in der DNA zu verzeichnen ist: Laut den der Kommission vorgelegten Daten beträgt diese inzwischen 78 %. Als einer der Hauptgründe für die begrenzte Zahl von Bewerbungen auf die freien Stellen wurde das geforderte hohe Dienstalter ermittelt¹⁰². Da jedoch ein Gesetz, mit dem das erforderliche Dienstalter auf sieben Jahre gesenkt wurde¹⁰³, vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt worden ist, ist das für Ernennungen in der DNA geltende Mindestdienstalter von zehn Jahren in den überarbeiteten Justizgesetzen nicht geändert worden; weitere Einstellungsvoraussetzung ist eine obligatorische dreijährige Ausbildung an der Nationalen Akademie für Richter und Staatsanwälte (NIM)¹⁰⁴. Angesichts des Mangels an Staatsanwälten in der DNA bleiben Delegation, Abordnung und Überstellung wichtige Instrumente¹⁰⁵. Die Änderungen, die durch die neuen Justizgesetze in Bezug auf das vom Obersten Rat der Magistratur auf die DNA übertragene Ernennungsverfahren für reguläre Staatsanwälte bei der DNA vorgenommen worden sind, dürften ebenfalls dazu beitragen, dass dieses Ziel erreicht wird. Bezüglich der Bewältigung der operativen Herausforderungen der DNA (u. a. in Bezug auf die Einstellung von Staatsanwälten) gibt es im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 eine einschlägige Empfehlung, und der rumänische Aufbau- und Resilienzplan enthält die Selbstverpflichtung, die Stellenbelegungsquote in der DNA bis zum 30. Juni 2023 auf 85 % zu steigern¹⁰⁶.

Die Auflösung der SIIJ (siehe auch Vorgabe 1) ist von besonderer Bedeutung für die Bekämpfung der Korruption auf hoher Ebene. Der EuGH hat festgestellt, dass im Fall der SIIJ der Mangel an Fachwissen für die Durchführung von Untersuchungen in komplexen Korruptionsfällen, unzureichende personelle Ressourcen und eine hohe Arbeitsbelastung allesamt zu Verzögerungen und einer geringeren Wirksamkeit bei der Bearbeitung von Fällen

¹⁰² So konstatiert im Beitrag Rumäniens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit (S. 27) und im Tätigkeitsbericht 2021 der DNA (S. 8).

¹⁰³ Verfassungsgericht, Entscheidung Nr. 514 vom 14. Juli 2021: Das Gericht argumentierte, da die DNA eine Fachabteilung der Staatsanwaltschaft beim Obersten Kassations- und Gerichtshof sei, sollten ihre Staatsanwälte auch das gleiche Mindestdienstalter wie Staatsanwälte bei der Staatsanwaltschaft beim Obersten Kassations- und Gerichtshof (12 Jahre) aufweisen müssen. Die DNA und die Direktion zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus (DIICOT) hatten darauf hingewiesen, dass im Verfassungsrecht kein für eine Tätigkeit innerhalb der Struktur der Staatsanwaltschaft erforderliches Mindestdienstalter festgelegt sei, und praktische Gründe für eine Verkürzung des Mindestdienstalters auf sieben Jahre angeführt.

¹⁰⁴ Die Einbeziehung des dreijährigen Ausbildungszeitraums in die Berechnung des Dienstalters ist durch eine Übergangsbestimmung auf 2026 verschoben worden. Dadurch könnte sich die Stellenbesetzungsquote in der DNA kurzfristig erhöhen.

¹⁰⁵ Im Frühjahr 2022 waren in der DNA 145 Stellen besetzt, 14 davon mit abgeordneten Staatsanwälten (10 %). Das neue Gesetz über das Statut der Richter und Staatsanwälte sieht keine Abstellungen von der DNA und der DIICOT vor. Abstellungen von anderen Staatsanwaltschaften an die DNA oder die DIICOT sind jedoch möglich (einmalig für höchstens ein Jahr).

¹⁰⁶ Etappenziel 429 des rumänischen Aufbau- und Resilienzplans.

führen könnten¹⁰⁷. Die Befugnis zu Untersuchungen über Korruption im Justizwesen ist der DNA nicht zurückübertragen worden, obschon sowohl die Venedig-Kommission¹⁰⁸ als auch der Generalstaatsanwalt¹⁰⁹ die Auffassung vertreten haben, dass es unwahrscheinlich ist, dass die neue Struktur, was Untersuchungen über etwaige von Richtern oder Staatsanwälten begangene Korruptionsdelikte anbelangt, besser aufgestellt wäre als eine Fachabteilung der Staatsanwaltschaft wie die DNA. Da die SIIJ erst vor einigen Monaten aufgelöst worden ist, ist es noch zu früh, um beurteilen zu können, ob die neue Struktur Korruptionsdelikte in der Justiz wirksam verfolgen kann¹¹⁰. Ein weiterer wichtiger Problempunkt im Zusammenhang mit der SIIJ war die mangelnde Nachvollziehbarkeit der Fallzuweisung zur DNA bzw. zur SIIJ und insbesondere die Tatsache, dass der DNA komplette Korruptionsfälle entzogen wurden, sobald ein Richter oder ein Staatsanwalt beteiligt war. Das neue Gesetz zielt darauf ab, verbundene Fälle auf solche Fälle zu beschränken, „in denen der Fall aus Gründen des ordnungsgemäßen Ablaufs der Strafverfolgung nicht abgetrennt werden kann“¹¹¹. Wenn diese Vorgabe ordnungsgemäß umgesetzt wird, könnte sie dazu beitragen, die in der Vergangenheit aufgetretenen Unterbrechungen von Korruptionsuntersuchungen zu verhindern¹¹². Bisher sind keine derartigen Vorfälle gemeldet worden, und es wurden auch keine Fälle registriert, in denen ein Schiedsverfahren mit der DNA über die Frage der Zuständigkeit erforderlich war. Der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 enthielt eine spezifische Empfehlung, in der die Auswirkungen des neuen Systems auf die Untersuchung und Verfolgung von Korruptionsdelikten in der Justiz hervorgehoben wurden.

Dass die Überarbeitung der Strafrechtsvorschriften so langwierig ist (siehe Vorgabe 1), hat sich auf die Korruptionsbekämpfung ausgewirkt: Zwei Entscheidungen des Verfassungsgerichts hatten zur Folge, dass gegen nationale Politiker eingeleitete Strafverfahren in Korruptionsfällen eingestellt wurden, weil Gerichtsurteile wegen der Zusammensetzung der Spruchkörper für nichtig erklärt wurden¹¹³. Gleichzeitig hat der

¹⁰⁷ Siehe das Urteil des Gerichtshofs vom 18. Mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ u. a. gegen Inspecția Judiciară u. a., in den verbundenen Rechtssachen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 und C-379/19, EU:C:2021:393, Rn. 221-222.

¹⁰⁸ In ihrer Stellungnahme von 2022 hat die Venedig-Kommission empfohlen, die Kompetenzen der beiden Fachabteilungen der Staatsanwaltschaft (DNA und DIICOT) wiederherzustellen, damit letztere in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich auch etwaige von Richtern oder Staatsanwälten begangene Straftaten untersuchen und verfolgen können, und sie hat betont, dass das Ziel der Auflösung der SIIJ darin bestehen sollte, eine wirksamere Untersuchung und Verfolgung etwaiger von Richtern oder Staatsanwälten begangener Straftaten – und vor allem von Korruption – sicherzustellen. Es sei nicht nachvollziehbar, warum eine aus Nicht-Fachstaatsanwälten bestehende, auf Ebene der Staatsanwaltschaften beim Obersten Kassations- und Gerichtshof tätige Struktur im Hinblick auf die Durchführung von Untersuchungen über vermeintliche Korruptionsdelikte von Richtern oder Staatsanwälten besser aufgestellt sein sollte als die bestehende Fachabteilung der Staatsanwaltschaft (die DNA). Siehe die Stellungnahme der Venedig-Kommission zum Entwurf des Gesetzes zur Auflösung der Abteilung für die Untersuchung von Straftaten innerhalb der Justiz (CDL-AD(2022)003, Nummer 37).

¹⁰⁹ Beim Länderbesuch für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 vorgelegte schriftliche Stellungnahme des Generalstaatsanwalts.

¹¹⁰ Siehe auch Vorgabe 1 zum aktuellen Schwerpunkt der Arbeiten zur Bearbeitung des Fallrückstands und zur Priorisierung von Fällen.

¹¹¹ Artikel 3 Absatz 5 des neuen Gesetzes. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen zwei Staatsanwaltschaften entscheidet der Generalstaatsanwalt, ob die Fälle verbunden bleiben.

¹¹² Bislang hat die DNA keine Vorfälle im Zusammenhang mit dieser Frage gemeldet.

¹¹³ Entscheidungen Nr. 685/2018 und Nr. 417/2019 des rumänischen Verfassungsgerichts. Das Verfassungsgericht entschied, dass die Praxis der Ernennung von de jure-Mitgliedern zur Besetzung der Fünfrichterkollegien des Obersten Kassations- und Gerichtshofs gegen die Vorschrift verstößt, dass alle Mitglieder per Losentscheid bestimmt werden müssen. Es entschied zudem, dass der Oberste Kassations- und Gerichtshof versäumt hat, aus drei Richtern bestehende Fachkollegien einzurichten, die sich im ersten

Oberste Kassations- und Gerichtshof im April 2022 im Anschluss an ein Urteil des EuGH¹¹⁴ Haftstrafen in einem prominenten Fall aus dem Jahr 2018 bestätigt, die aufgrund einer rechtswidrigen Besetzung des Gerichts ausgesetzt worden waren¹¹⁵. Im Mai 2022 hat der Oberste Kassations- und Gerichtshof in einem weiteren viel beachteten Fall in Umsetzung des oben genannten EuGH-Urteils entschieden, von der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zur Rechtmäßigkeit der Zusammensetzung von Richterkollegien abzuweichen, und den Hauptangeklagten wegen Bestechung zu einer Freiheitsstrafe verurteilt¹¹⁶.

Wie oben dargelegt, hatte das Ausbleiben einer legislativen Reaktion auf das Urteil des Verfassungsgerichts über die Verjährung erhebliche Auswirkungen auf die laufenden Fälle. Dies gilt besonders für Korruptionsfälle¹¹⁷. Nach einer von der DNA veröffentlichten Schätzung könnten insgesamt 557 Strafverfahren, in denen strafrechtliche Ermittlungen laufen, oder die vor Gericht anhängig sind, als Folge davon eingestellt werden¹¹⁸. Zwar müsste der genaue Schaden von Fall zu Fall bewertet werden, doch die DNA schätzt den Gesamtschaden in diesen Fällen auf rund 1,2 Mrd. EUR und das finanzielle Gesamtvolumen der Bestechungen und unerlaubten Einflussnahmen auf rund 150 Mio. EUR. Obwohl nach wie vor zivilrechtliche Möglichkeiten zur Beitreibung eines Teils des Schadensvolumens bestehen, kann die Einstellung von Strafverfahren in einer derart hohen Zahl von Korruptionsfällen erhebliche Auswirkungen auf die Anstrengungen zur Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene und ihre tatsächlichen Folgen haben. Etwaige Abhilfemaßnahmen werden von der Kommission genau überwacht, auch vor dem Hintergrund des EuGH-Urteils, welches besagt, dass das EU-Recht der Anwendung nationaler Vorschriften oder einer der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts vergleichbaren nationalen Praxis entgegensteht, wenn letztere zu einem systemischen Risiko von Straflosigkeit bei gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten Korruptions- oder Betrugsdelikten führen kann¹¹⁹. Das Risiko, dass möglicherweise Tausende von Angeklagten nicht strafrechtlich haftbar gemacht werden, hat in Rumänien große Kritik ausgelöst.

Seit dem letzten CVM-Bericht von 2021 wurden mehrmalige Änderungen der Zusammensetzung der mit Strafsachen befassten Spruchkörper gemeldet. Bei Berufungskollegien, die aus zwei Richtern bestehen, wird daher, wenn ein Richter ersetzt wird, stets das gesamte Kollegium entlassen, weshalb jeweils das gesamte Beweisverwaltungsverfahren wieder neu aufgenommen werden muss. Dies führt zu einer kritischen Situation in Bezug auf Fälle, die Anfang 2023 verjähren würden. Der

Rechtszug mit Korruptionsdelikten befassen. Für weitere Einzelheiten siehe den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien, S. 10.

¹¹⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 21. Dezember 2021, Euro Box Promotion u. a., in den verbundenen Rechtssachen C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 und C-840/19.

¹¹⁵ Entscheidung des Obersten Kassations- und Gerichtshofs vom 7. April 2022.

¹¹⁶ Entscheidung des Obersten Kassations- und Gerichtshofs vom 10. Mai 2022 in der Rechtssache 105/1/2019.

¹¹⁷ Abgesehen von den Korruptionsfällen wären nach einer Schätzung der mit Terrorismus und organisierter Kriminalität befassten Fachabteilung der Staatsanwaltschaft insgesamt 605 laufende Fälle mit einem Gesamtschadensvolumen von schätzungsweise über 1 Mrd. EUR betroffen, die in den Zuständigkeitsbereich der DIICOT fallen. Schätzungen der Generalstaatsanwaltschaft zu anderen Straftaten lagen nicht vor.

¹¹⁸ Pressemitteilung der DNA vom 28. Oktober 2022, <https://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=11549>.

¹¹⁹ Urteil des Gerichtshofs vom 21. Dezember 2021, Euro Box Promotion u. a., in den verbundenen Rechtssachen C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 und C-840/19. Für weitere Einzelheiten siehe den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien, S. 14.

Generalstaatsanwalt hat daher vorgeschlagen, Richter vorzubehalten, um die Auflösung des Spruchkörpers zu verhindern.

Die positive Bilanz in Bezug auf die Wirksamkeit der Untersuchung und Ahndung von Korruption auf hoher Ebene hat sich in den Jahren 2021 und 2022 fortgesetzt. Es muss sichergestellt werden, dass diese Wirksamkeit nachhaltig aufrechterhalten werden kann (siehe auch Vorgabe 1), unter anderem durch die Stabilisierung eines angemessenen strafrechtlichen Rahmens und der einschlägigen Bestimmungen der Justizgesetze. Der Gesamtrahmen und die Art und Weise, wie Rumänien die operativen Herausforderungen, vor denen die nationale Korruptionsbekämpfungsbehörde Rumäniens steht, weiterhin bewältigen wird (was für die Nachhaltigkeit der erzielten Fortschritte unerlässlich ist), werden im Zuge der Überwachung durch die Kommission im Rahmen des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit genau verfolgt werden.

Aufhebung der Immunität von Abgeordneten

CVM-Empfehlung 2017: Annahme objektiver Kriterien für die Begründung von Entscheidungen zur Aufhebung der Immunität von Abgeordneten als Gewähr dafür, dass diese Immunität nicht in Anspruch genommen wird, um der Ermittlung und Strafverfolgung bei Korruptionsdelikten zu entgehen. Die Regierung könnte auch eine Gesetzesänderung in Betracht ziehen, um die Immunität von Ministern auf deren Amtszeit zu beschränken. Sie könnte dabei von der Venedig-Kommission und der GRECO unterstützt werden. Das Parlament sollte ein System zur regelmäßigen Berichterstattung über Entscheidungen seiner Kammern zu Anträgen auf Aufhebung der Immunität einrichten und könnte eine öffentliche Debatte organisieren, damit der Oberste Rat der Magistratur und die Zivilgesellschaft dazu Stellung nehmen können.

Diese Empfehlung betrifft die Rechenschaftspflicht des Parlaments für seine Entscheidungen über Anträge der Staatsanwaltschaft auf Genehmigung von Präventivmaßnahmen (z. B. Durchsuchungen oder Festnahmen) und auf Genehmigung von Ermittlungen gegen ein Mitglied des Parlaments, das ebenfalls Minister ist oder war. In der Vergangenheit haben der Umstand, dass Entscheidungen des Parlaments nur unzureichend erläutert wurden, und die Anzahl der Fälle, in denen das Parlament den Fortgang der Untersuchung nicht zugelassen hat, Zweifel an der Objektivität dieser Entscheidungen aufkommen lassen.

Der CVM-Bericht 2021 kam zu dem Schluss, dass sich der Ansatz im Parlament in eine positive Richtung entwickelt hat¹²⁰ und sich diese Entwicklung weiterhin fortsetzt. Seit dem letzten CVM-Bericht sind von der DNA lediglich zwei Anträge auf Aufhebung der Immunität gestellt worden und das Parlament hat diesen rasch stattgegeben¹²¹. Darüber hinaus hat der Senat am 7. November 2022 seine Geschäftsordnung geändert, um objektive Kriterien für die Entscheidung über Anträge auf Aufhebung der parlamentarischen Immunität

¹²⁰ Im Jahr 2019 hat die Abgeordnetenversammlung ihre Geschäftsordnung geändert, um ausdrückliche Verweise auf die im Bericht der Venedig-Kommission zum Zweck und zur Aufhebung der parlamentarischen Immunität genannten Kriterien in die Geschäftsordnung aufzunehmen. In ihrem Bericht vom März 2021 hat die GRECO festgestellt, dass eine informelle Pflicht der Strafverfolgungsbehörden, bei der strafrechtlichen Verfolgung eines Ministers oder eines ehemaligen Ministers, der auch Mitglied des Parlaments ist, die gesamte Akte einzureichen, offenbar durch ein entsprechendes Schreiben aufgehoben wurde. Greco RC4(2021).

¹²¹ Ein Antrag betraf die Genehmigung einer Durchsuchung bei einem Mitglied der Abgeordnetenversammlung, der andere die Genehmigung einer strafrechtlichen Untersuchung gegen einen amtierenden Minister. Beide Anträge wurden an die Abgeordnetenversammlung gerichtet.

einzuführen, wie sie bereits in der Abgeordnetenversammlung gelten¹²². Damit der aktuelle Ansatz beibehalten werden kann, wird es darauf ankommen, dass die geltenden Regeln eingehalten werden.

Die Rechenschaftspflicht des Parlaments für seine Entscheidungen über Anträge der Staatsanwaltschaft auf Genehmigung von Präventivmaßnahmen und über Anträge auf Genehmigung von Ermittlungen gegen ein Mitglied des Parlaments war ebenfalls ein wichtiger Bereich der Überwachung im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens. Der CVM-Bericht 2021 kam zu dem Schluss, dass sich der im Parlament verfolgte Ansatz positiv entwickelt hat, und die jüngste Entscheidung des Senats, bestimmte objektive Kriterien für die Entscheidung über Anträge auf Aufhebung der parlamentarischen Immunität einzuführen, bedeutet, dass beide Kammern nunmehr dauerhaft über wichtige Transparenzgarantien verfügen. Die Kommission wird die Entwicklung im Zusammenhang mit der Überwachung im Rahmen des jährlichen Berichts über die Rechtsstaatlichkeit weiter verfolgen.

Die Situation in Bezug auf Vorgabe 3 hat sich seit der letzten Bewertung im Jahr 2021 verbessert. Auf der Grundlage der diesbezüglichen Analyse können alle Empfehlungen als zufriedenstellend erfüllt angesehen werden. Es ist wichtig, dass diese positive Entwicklung fortgesetzt wird. Wie auch bei den anderen Mitgliedstaaten wird im Rahmen des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit überwacht, wie Rumänien die verbliebenen und neue Herausforderungen im Kampf gegen Korruption auf hoher Ebene angeht und die einschlägigen Empfehlungen umsetzt.

2.4 Vorgabe 4: Bekämpfung der Korruption auf allen Ebenen

Seit dem CVM-Bericht vom Juni 2021 hat die Generalstaatsanwaltschaft die wirksame Verfolgung von Korruption und korruptionsähnlichen Straftaten fortgesetzt¹²³. Allerdings werden die in ihrer Zuständigkeit durchgeführten Untersuchungen zum einen durch den bestehenden Personalmangel im Justizwesen¹²⁴ und zum anderen durch die begrenzten technischen Mitteln für spezielle Ermittlungstechniken, die dem Ministerium zur Verfügung stehen, beeinträchtigt. Die im Innenministerium angesiedelte Generaldirektion Korruptionsbekämpfung (DGA) hat weiterhin gut mit der Staatsanwaltschaft zusammengearbeitet.

Nationale Korruptionsbekämpfungsstrategie

<i>Empfehlung von 2017: Weitere Umsetzung aller Aspekte der nationalen Korruptionsbekämpfungsstrategie unter Einhaltung der im August 2016 von der Regierung festgelegten Fristen. Der Justizminister sollte ein System zur Berichterstattung über die Umsetzung der nationalen Korruptionsbekämpfungsstrategie (einschließlich Statistiken über Integritätsverletzungen in der öffentlichen Verwaltung, Angaben zu Disziplinarverfahren und</i>
--

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

¹²³ Seit dem CVM-Bericht 2021 wurden im Vergleich zu den Jahren 2020 und 2021 weniger Fälle von Bestechung strafrechtlich verfolgt, während die Schwerpunktlegung auf die Untersuchung von Korruptionsvorwürfen gegen Staatsbedienstete beibehalten wurde.

¹²⁴ Im Juli 2022 waren lediglich 55 % aller Stellen im öffentlichen Dienst besetzt und seither hat sich die Situation weiter verschlechtert.

Sanktionen sowie Informationen über strukturelle Maßnahmen in korruptionsanfälligen Bereichen) einrichten.

Im CVM-Bericht 2021 wurde festgehalten, dass es weiter an der nationalen Korruptionsbekämpfungsstrategie zu arbeiten galt, um eine wirksame Umsetzung zu gewährleisten und die Korruptionsprävention und -bekämpfung in korruptionsanfälligen Bereichen und auf kommunaler Ebene zu verstärken.

Im Dezember 2021 hat die Regierung eine neue nationale Korruptionsbekämpfungsstrategie für den Zeitraum 2021-2025 angenommen¹²⁵. In die Ausarbeitung dieser Strategie flossen die Ergebnisse einer internen Evaluierung und einer externen Evaluierung durch die OECD ein. Die OECD erkannte in ihrer Evaluierung an, dass Rumänien signifikante Fortschritte bei der Stärkung seiner Korruptionsbekämpfungs- und Integritätspolitik erzielt hat, unterstrich aber gleichzeitig, dass die fehlende politische Unterstützung für die Umsetzung wichtiger Gesetzesreformen eine große Herausforderung darstellt¹²⁶.

Bisher verläuft die Umsetzung der Strategie für den Zeitraum 2021-2025 planmäßig. Die diesbezüglichen Arbeiten konzentrieren sich auf die definierten Prioritätsbereiche, und im Dezember wird ein Peer-Review-Prozess der teilnehmenden Institutionen beginnen. Im ersten Trimester 2023 soll ein Halbzeitbericht über die Umsetzung der Strategie vorgelegt werden.

Es werden Anstrengungen unternommen, um die wirksame Umsetzung der Korruptionsbekämpfungsstrategie für den Zeitraum 2021-2025 zu gewährleisten. Zurzeit werden Evaluierungs- und Berichterstattungsverfahren eingerichtet. Diese Empfehlung kann als erfüllt betrachtet werden. Die Kommission wird die Umsetzung der Strategie im Rahmen des jährlichen Berichts über die Rechtsstaatlichkeit weiter verfolgen.

Nationale Agentur für die Verwaltung sichergestellter Vermögenswerte

Empfehlung von 2017: Gewährleistung der vollen Funktions- und Leistungsfähigkeit der nationalen Agentur für die Verwaltung sichergestellter Vermögenswerte, damit diese einen ersten Jahresbericht mit zuverlässigen statistischen Informationen über die Einziehung von Vermögen aus Straftaten vorlegen kann. Die Agentur sollte ein System zur regelmäßigen Berichterstattung über den Ausbau ihrer Verwaltungskapazitäten und über den Stand der Einziehung und Verwaltung von Erträgen aus Straftaten einrichten.

Die nationale Agentur für die Verwaltung sichergestellter Vermögenswerte (ANABI) soll eine wirksame Vollzugsquote der in Strafsachen ausgestellten Einziehungsanordnungen durch eine effiziente Verwaltung sichergestellter, ihr von Staatsanwälten und Richtern zugewiesener Vermögenswerte sicherstellen.

Im Jahr 2022 ging die ANABI bereits in ihr sechstes Tätigkeitsjahr. Sie setzt die nationale Strategie zur Stärkung des Systems zur Einziehung von Erträgen aus Straftaten für den Zeitraum 2021-2025 wirksam um. Das Mandat der ANABI ist im Juli erweitert worden¹²⁷. Zurzeit arbeitet die Agentur daran, ihre Kapazitäten für das Aufspüren von Vermögenswerten sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene zu erhöhen, die Kooperationsmechanismen zu verbessern und neue Instrumente für Finanzermittlungen der

¹²⁵ Dies wird auch im rumänischen Aufbau- und Resilienzplan aufgegriffen, der als Etappenziel 426 das Inkrafttreten der Regierungsentscheidung über die Annahme der neuen Korruptionsbekämpfungsstrategie vorsieht.

¹²⁶ OECD, Evaluierung der rumänischen Korruptionsbekämpfungsstrategie für den Zeitraum 2016-2020.

¹²⁷ Dieser Punkt war auch Gegenstand von Etappenziel 422 des rumänischen Aufbau- und Resilienzplans (Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung der Befugnisse der ANABI).

Polizei und der Staatsanwaltschaft bereitzustellen. Die Umsetzung des neuen Rechtsrahmens schreitet voran, auch im Hinblick auf die der Agentur zugewiesenen zusätzlichen Mittel. Das neue Gesetz sieht auch die Einrichtung eines Fonds für Verbrechensverhütung und Opferschutz vor; auf diese Notwendigkeit ist vonseiten der Zivilgesellschaft wiederholt hingewiesen worden. Im Jahr 2022 hat die ANABI Vermögenswerte mit einem Gesamtvolumen von über 60 Mio. EUR beschlagnahmt (2021: ca. 57 Mio. EUR). Aktuell verwaltet sie über 140 mobile Wertgegenstände mit einem Gesamtwert von fast 5,5 Mio. EUR¹²⁸.

Der CVM-Bericht 2021 kam zu dem Schluss, dass diese Empfehlung erfüllt wurde. Dies wird bestätigt.

Auf der Grundlage der Analyse von Vorgabe 4 können alle Empfehlungen als erfüllt angesehen werden. Die Kommission wird die Bekämpfung der Korruption auf allen Ebenen im Rahmen der Berichte über die Rechtsstaatlichkeit weiter verfolgen.

3. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Entscheidung zur Einrichtung des Kooperations- und Kontrollverfahrens im Jahr 2006 war ein fester Bestandteil des Beitrittsprozesses Rumäniens. Das CVM ermöglichte die Klärung offener Fragen, in denen noch Fortschritte erforderlich waren, um die Fähigkeit der Justiz und der Strafverfolgungsstellen zur Umsetzung und Anwendung der angenommenen Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarkts und des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sicherzustellen¹²⁹.

Seitdem bietet das CVM einen Rahmen für die Zusammenarbeit und Überwachung bei der Begleitung der unter den einzelnen Vorgaben festgelegten Reformmaßnahmen. Dieser Prozess ist in seine letzte Phase übergegangen, als im Zuge der positiven Bestandsaufnahme vom Januar 2017 die zwölf zentralen Empfehlungen formuliert wurden. Diese Phase hat sich zwar verzögert, weil Rumänien zunächst den acht zusätzlichen Empfehlungen vom November 2018 nachkommen musste, doch das Land hat in letzter Zeit kontinuierlich an der Umsetzung dieser Empfehlungen gearbeitet, was auch im Bericht von Juni 2021 anerkannt worden ist. In den Schlussfolgerungen dieses Berichts wurden große Fortschritte in Bezug auf den rechtlichen und institutionellen Rahmen für die Umsetzung der seit längerem bestehenden CVM-Empfehlungen bescheinigt.

Durch die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit in der EU ist ein neuer Kontext für die Zusammenarbeit der Kommission mit Rumänien entstanden. Insbesondere besteht nun dank des jährlichen Berichtszyklus zur Lage der Rechtsstaatlichkeit ein laufender Rahmen, der eine langfristige Perspektive für die Begleitung nachhaltiger Reformen in Rumänien und in den anderen Mitgliedstaaten ermöglicht.

Dank des jährlichen Berichtszyklus zur Lage der Rechtsstaatlichkeit wird es zudem möglich sein, die Umsetzungsphase zahlreicher vorgesehener Reformen in der Praxis zu überwachen. Auf diese Weise können Themen wie die neue Regelung nach der Auflösung der Abteilung für die Untersuchung von Straftaten innerhalb der Justiz, die Arbeitsweise der Justizinspektion, die Humanressourcen in der Justiz, die Umsetzung von Gerichtsentscheidungen durch die öffentliche Verwaltung, die Auswirkungen der

¹²⁸ Von der ANABI übermittelte Zahlen aus dem der Kommission im November 2022 übermittelten Fortschrittsbericht (Stand: 31. Oktober 2022).

¹²⁹ Entscheidung K(2006) 6569 der Kommission vom 13. Dezember 2006.

anstehenden Überarbeitung der Strafgesetzgebung auf die Wirksamkeit der Korruptionsbekämpfung sowie die Entwicklung des Integritätsrahmens und seine Anwendung, auch durch das Parlament, weiterverfolgt werden. Dies wird Teil der Überwachung des Justizwesens und der Korruptionsbekämpfung sein, die zwei der zentralen Themen der Berichte sind. Dieses Vorgehen steht im Einklang mit der Selbstverpflichtung der rumänischen Regierung, die bisher bei der Gewährleistung der Unabhängigkeit der Justiz und ihrer Effizienz erzielten Fortschritte wie auch die bei der Korruptionsbekämpfung erzielten Erfolge unumkehrbar zu konsolidieren.

Die rumänischen Behörden haben ferner angekündigt, dass in den kommenden Monaten je nach Bedarf aktuell auftretende Probleme angegangen werden. Rumänien hat sich verpflichtet, die Stellungnahmen der Venedig-Kommission speziell zu den Justizgesetzen und auch ganz allgemein näher zu analysieren und ihnen umfassend Rechnung zu tragen, falls weitere Maßnahmen erforderlich sein sollten. Rumänien hat ferner zugesagt, die Überarbeitung des Strafgesetzbuches und der Strafprozessordnung abzuschließen, um die Übereinstimmung mit den vom Verfassungsgericht seit 2016 erlassenen Entscheidungen sicherzustellen. Der Abschluss der Überarbeitung der beiden Gesetzbücher ist auch Teil der Selbstverpflichtungen Rumäniens in dessen bis Ende 2022 anzunehmendem Aufbau- und Resilienzplan, und die Kommission wird die überarbeiteten Gesetzbücher im Einklang mit den in diesem Zusammenhang vorgesehenen spezifischen Verfahren sorgfältig prüfen. Ein letzter, sofort anzugehender Punkt wird die Fähigkeit des neuen Obersten Rats der Magistratur sein, zur Dynamik der Reform beizutragen. Die rumänische Regierung hat diesbezüglich bereits ihr Vertrauen geäußert, dass der neue Oberste Rat neue Impulse für mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht setzen kann.

Rumänien hat bereits sein starkes Engagement für die Arbeit im Rahmen des jährlichen Berichtszyklus zur Lage der Rechtsstaatlichkeit unter Beweis gestellt und arbeitet in diesem Rahmen weiterhin konstruktiv mit. Parallel dazu konnten im Rahmen des rumänischen Aufbau- und Resilienzplans auch spezifische Etappenziele für Fortschritte festgelegt werden.

Die Kommission ist zuversichtlich, dass die Zusammenarbeit und die Überwachung des Justizsystems und der Korruptionsbekämpfungsstrategien in Rumänien jetzt, da die wichtigsten letzten Schritte getan sind, im Rahmen des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit und anderer bewährter Werkzeuge des für alle Mitgliedstaaten geltenden Rechtsstaatlichkeitsinstrumentariums vorangebracht werden können. Entsprechende Empfehlungen im Rahmen der Berichte über die Rechtsstaatlichkeit liegen bereits vor, ebenso im Rahmen des Instruments für technische Unterstützung aufgelegte Programme zur Unterstützung des Reformprozesses.

Die Kommission ist der Auffassung, dass Rumänien im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens ausreichend Fortschritte erzielt hat, um die bei seinem EU-Beitritt eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen.

Es ist wichtig, dass Rumänien weiterhin im Rahmen des jährlichen Berichtszyklus zur Lage der Rechtsstaatlichkeit und mithilfe sonstiger Werkzeuge des Rechtsstaatlichkeitsinstrumentariums der EU konsequent an der Umsetzung der verbliebenen, in diesem Bericht dargelegten Selbstverpflichtungen in konkrete Rechtsvorschriften und an der kontinuierlichen praktischen Implementierung arbeitet.

Die Kommission wird die Bemerkungen des Rates und des Europäischen Parlaments¹³⁰ gebührend berücksichtigen, bevor sie im Einklang mit der Entscheidung über die Einrichtung des CVM eine endgültige Entscheidung über Rumänien trifft.

¹³⁰ Der Abschluss des Kooperations- und Kontrollverfahrens für Rumänien würde in Form eines Beschlusses der Kommission zur Aufhebung der Entscheidung 2006/928/EG der Kommission vom 13. Dezember 2006 zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Rumäniens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Bekämpfung der Korruption (K(2006) 6569) erfolgen.

Anhang: Vorgaben der Entscheidung zur Einrichtung des Kooperations- und Kontrollverfahrens

Von Rumänien einzuhaltende Vorgaben gemäß der Entscheidung der Kommission vom 13. Dezember 2006 zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Rumäniens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung:

Vorgabe 1: Gewährleistung transparenterer und leistungsfähigerer Gerichtsverfahren durch Stärkung der Kapazitäten und Rechenschaftspflicht des Obersten Richterrats. Berichterstattung und Kontrolle der Auswirkungen neuer Zivil- und Strafprozessordnungen.

Vorgabe 2: Einrichtung einer Behörde für Integrität mit folgenden Zuständigkeiten: Überprüfung von Vermögensverhältnissen, Unvereinbarkeiten und möglichen Interessenkonflikten und Verabschiedung verbindlicher Beschlüsse als Grundlage für abschreckende Sanktionen.

Vorgabe 3: Konsolidierung bereits erreichter Fortschritte bei der Durchführung fachmännischer und unparteiischer Untersuchungen bei Verdacht auf Korruption auf höchster Ebene

Vorgabe 4: Ergreifung weiterer Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Korruption, insbesondere in den Kommunalverwaltungen.