



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.7.2021
SWD(2021) 724 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Rapport om retsstatssituationen 2021

Landekapitel om Rumænien

Ledsagedokument til

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

Retsstatssituationen i Den Europæiske Union

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} -
{SWD(2021) 715 final} - {SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} -
{SWD(2021) 718 final} - {SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} -
{SWD(2021) 721 final} - {SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

SAMMENDRAG

Siden Rumæniens tiltrædelse af EU i 2007 er landets reformer af retsvæsenet og indsatsen for at bekæmpe korruption blevet fulgt af Kommissionen gennem mekanismen for samarbejde og kontrol (MSK), som er en vigtig ramme for fremskridt på disse områder. Mekanismen for samarbejde og kontrol fortsætter parallelt med retsstatsmekanismen, som Rumænien — ligesom de øvrige medlemsstater — er en integreret del af, indtil alle benchmarks er opfyldt.

Regeringen foreslår reformer, der skal adressere de bekymringer, der kom til udtryk i forbindelse med ændringerne af retsplejelovene i 2017-2019, som blev kritiseret for at have en negativ indvirkning på retsvæsenets uafhængighed, kvalitet og effektivitet. Den Europæiske Unions Domstol har i en præjudiciel afgørelse af 18. maj 2021 undersøgt en række aspekter ved disse reformer og bekræftet disse bekymringer, navnlig hvad angår sektionen for efterforskning af lovovertrædelser i retsvæsenet (SIIJ). Parlamentet behandler i øjeblikket et lovforslag om nedlæggelse af denne sektion. Der er blevet indledt en lovgivningsprocedure med henblik på at ændre retsplejelovene. Personalemangel er blevet forstærket af, at der ikke er blevet ansat nye retsmedlemmer, samtidig med at et stort antal retsmedlemmer er gået på pension. Det har øget presset på retsmedlemmerne, hvilket igen er gået ud over retsvæsenets kvalitet og effektivitet.

Den institutionelle ramme for bekæmpelse af korruption er omfattende, men det kræver vedvarende politisk vilje fra regeringens side at gøre den effektiv. Vedtagelsen af en ny strategi for bekæmpelse af korruption for 2021-2025 er en central prioritet. Der gøres stadig fremskridt med effektiviteten af efterforskning og sanktionering af korruption på mellemhøjt og højt niveau. Det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse (DNA) har opnået bedre resultater, selv om ændringerne af retsplejelovene i 2017-2019 stadig lægger store hindringer i vejen for, at direktoratet kan fungere efter hensigten. Det er fortsat nødvendigt at ændre straffelovgivningen. Forfatningsdomstolens afgørelser har ikke ført til konkrete lovgivningsmæssige og politiske løsninger, hvilket har forstærket problemerne og forringet retssikkerheden i forbindelse med bekæmpelse af korruption. Det styrkede institutionelle samarbejde i forbindelse med valgene i 2020 kan markere en ændring i tilgangen til folkevalgtes integritet. Agenturet for forvaltning af beslaglagte aktiver er stadig fuldt operationelt, og PREVENT, det elektroniske system vedrørende interessekonflikter, er effektivt.

Der foreligger retsgarantier vedrørende mediefrihed og -pluralisme. Der er dog stadig problemer med gennemførelse og håndhævelse af de eksisterende retlige rammer, navnlig når det gælder adgang til information. Det nationale audiovisuelle råd mangler stadig ressourcer til at kunne udføre sine opgaver fuldt ud, og rådets arbejde har været påvirket af, at en række af dets medlemmers mandat er udløbet. Der er stadig ikke fuld gennemsigtighed med hensyn til ejerskabet af medierne. Medier kan være udsat for politisk pres, navnlig når deres indtægter er afhængige af statslig annoncering. Der meldes stadig om injuriersager mod undersøgende journalister. I forbindelse med covid-19-pandemien modtog medierne støtte i form af midler afsat til statslige mediekampagner, der havde til formål at forebygge spredningen af covid-19-smitte.

Lovgivningens stabilitet og forudsigelighed giver stadig anledning til bekymring, da lovgivningen ændres hyppigt, hvilket betyder, at love kan være modstridende. Den begrænsede brug af konsekvensanalyser er også bekymrende. Efter folkeafstemningen i 2019 har regeringen ikke i væsentlig grad gjort brug af nøddekreter på det retlige område. Hvad angår covid-19-pandemien har landet indført forhøjet alarmberedskab med skærpet

parlamentarisk kontrol. Efter at EU-Domstolen den 18. maj 2021 havde truffet afgørelse om en række aspekter af retsplejelovene, afsagde forfatningsdomstolen den 8. juni 2021 en dom, der har givet anledning til alvorlig bekymring, eftersom den stiller spørgsmålstegn ved princippet om EU-rettens forrang. Lovgivningen om foreninger og fonde blev ændret i 2020 for at mindske NGO'ers administrative byrde.

Mekanismen for samarbejde og kontrol blev oprettet ved Rumæniens tiltrædelse af Den Europæiske Union i 2007 som en overgangsforanstaltning for at lette landets fortsatte bestræbelser på at reformere retsvæsenet og intensivere bekæmpelsen af korrupsion¹. I overensstemmelse med beslutningen om oprettelse af mekanismen og som understreget af Rådet ophører mekanismen for samarbejde og kontrol, når alle de benchmarks, der gælder for Rumænien, er blevet opfyldt i tilfredsstillende grad. I sine rapporter fra januar 2017 foretog Kommissionen en omfattende vurdering af Rumæniens udvikling i de ti år med mekanismen for samarbejde og kontrol. Den opstillede også en kurs hen imod en afslutning af mekanismen baseret på 12 endelige centrale henstillinger, der, hvis de bliver efterkommet, vil være tilstrækkelige til at opfylde målene for mekanismen for samarbejde og kontrol, medmindre den positive udvikling skulle vise sig at vende. I rapporten fra november 2018 blev det konkluderet, at udviklingen var vendt eller skabte tvivl om, hvorvidt fremskridtene var irreversible, og at det var nødvendigt at fremsætte otte yderligere henstillinger. Kommissionen vurderede i den seneste MSK-rapport, der blev vedtaget i juni 2021, fremskridtene med de 12 henstillinger fra januar 2017 og de otte yderligere henstillinger fra november 2018. Kommissionen konkluderede i denne rapport, at situationen inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrols benchmarks siden den seneste rapport i 2019 havde udvist en klar positiv tendens, og glædede sig over, at der i 2021 blev givet et stærkt fornyet incitament til reformer og til at rette op på tilbagegangen i perioden 2017-2019. Resultatet er, at der sker fremskridt på tværs af alle de resterende MSK-henstillinger, og mange er på vej til at blive opfyldt, hvis fremskridtene fortsat er stabile².

I. RETSSYSTEMET

Det rumænske retssystem er inddelt i fire instanser, både civile og militære: byretterne i første instans, de almindelige og de særlige domstole, appeldomstolene³ samt kassationsdomstolen. Kassationsdomstolen behandler straffesager i første instans og strafferetlige appelsager for bestemte kategorier af personer⁴ samt appelsager i visse civil- og forvaltningsretlige sager. En af denne domstols grundlæggende opgaver er at sikre en ensartet fortolkning og anvendelse af lovgivningen ved de øvrige retsinstanser. Det øverste retsråd, der har til opgave at sikre retsvæsenets uafhængighed, er opdelt i to sektioner, én for dommere og én for anklagere. Hver sektion har enekompetence med hensyn til ansættelse og forvaltning af dommeres og anklageres karriere og fungerer som domstol i disciplinærsager.

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

² Kommissionens rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om Rumæniens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol, COM(2021) 370 final.

³ Appeldomstolene behandler sager i både første instans (mere komplekse sager) og anden instans i appelsager vedrørende afgørelser truffet af de lavere retsinstanser.

⁴ Kassationsdomstolens afdeling for straffesager behandler som første instans sager vedrørende lovovertrædelser begået af senatorer, deputerede og rumænske medlemmer af Europa-Parlamentet, medlemmer af regeringen, dommere ved forfatningsdomstolen, medlemmer af det øverste retsråd, dommere ved kassationsdomstolen og anklagere ved den anklagemyndighed, der er tilknyttet kassationsdomstolen.

Anklagemyndigheden ledes af statsanklageren for den offentlige anklagemyndighed ved kassationsdomstolen. Den offentlige anklagemyndighed omfatter specialiserede instanser med særlige kompetencer og en særlig organisation, nemlig det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse (DNA) og direktoratet for efterforskning og bekæmpelse af organiseret kriminalitet og terrorisme (DIICOT), der ledes af chefanklagere, og siden 2018 sektionen for efterforskning af lovovertrædelser i retsvæsenet (SIIJ)⁵. Der er også en militær anklagemyndighed. Statsanklageren og chefanklagerne i de specialiserede instanser, DNA og DIICOT, udnævnes af landets præsident efter forslag fra justitsministeren og efter en ikke-bindende udtalelse fra det øverste retsråd⁶. Rumænien er medlem af Den Europæiske Anklagemyndighed. Den rumænske sammenslutning af advokatsamfund er en juridisk person af offentlig interesse, som omfatter alle 41 advokatsamfund i Rumænien. Forfatningsdomstolen er ansvarlig for at kontrollere, om love er i overensstemmelse med forfatningen, og for at afgøre konflikter af forfatningsmæssig karakter mellem offentlige myndigheder.

Uafhængighed

Opfattelsen af det rumænske retsvæsens uafhængighed anses af borgerne for at være middel — en markant stigning i forhold til tidligere år. Graden af borgernes opfattelse af retsvæsenets uafhængighed er steget fra 37 % i 2020 til nu at være middel (51 %)⁷. Blandt virksomhederne er graden af opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed middel (45 %), svarende til et fald på 8 procentpoint i forhold til 2020⁸. Den største kilde til bekymring er blandt borgerne stadig indblanding eller pres fra staten og politikere og blandt virksomhederne indblanding eller pres fra økonomiske eller andre specifikke interesser⁹.

Ændringerne af retsplejelovene i 2017-2019 er ved at blive gennemgået. Retsplejelovene, som ændret i perioden 2017-2019, indeholder bestemmelser om retsombudsmands status og om retssystemets og det øverste retsråds organisering¹⁰. Disse love er centrale for retsombudsmands uafhængighed og et velfungerende retsvæsen. Ændringerne af retsplejelovene, som stadig var i kraft, havde stor indvirkning på retssystemets uafhængighed, kvalitet og effektivitet¹¹. Der blev konstateret væsentlige problemer med navnlig oprettelsen af en sektion for efterforskning af lovovertrædelser i retsvæsenet (SIIJ), ordningen med dommeres og anklageres civile retlige ansvar, førtidspensionsordninger, adgang til

⁵ De anklagemyndigheder, der er tilknyttet appeldomstolene, ledes af generalanklagere, og de anklagere, der er tilknyttet retterne i første instans og byretterne, ledes af førsteanklagere.

⁶ Chefanklageren i sektionen for efterforskning af lovovertrædelser i retsvæsenet udpeges ved en særlig procedure, der kun omfatter medlemmer af det øverste retsråd.

⁷ Figur 48, EU's resultattavle for retlige anliggende for 2021. Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed kategoriseres som følger: meget lav (under 30 % af de adspurgte opfatter retsvæsenets uafhængighed som rimelig god eller meget god), lav (30-39 %), middel (40-59 %), høj (60-75 %), meget høj (over 75 %).

⁸ Figur 50, EU's resultattavle for retlige anliggende for 2021.

⁹ Figur 49 og 51, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021.

¹⁰ Lov nr. 303/2004 om dommeres og anklageres status, lov nr. 304/2004 om retssystemets organisering og lov nr. 317/2004 om det øverste retsråd.

¹¹ Kommissionens rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om Rumæniens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol, COM(2021) 370 final. Det angives på s. 3 i rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Rumænien, at gennemførelsen af retsplejelovene fra 2018 og 2019 har taget lang tid, hvilket skaber øget og vedvarende usikkerhed om retssystemets funktion som helhed og om individuelle retsombudsmand med hensyn til disses uafhængighed, vilkår og karriere i særdeleshed.

professionen samt højtstående anklageres status og udnævnelse¹². Som nævnt i rapporten om retsstatssituationen 2020 og MSK-rapporten for 2021¹³ bekræftede gennemførelsen af de ændrede love hurtigt, at der var grund til bekymring, og der er opstået nye problemstillinger i de mellemliggende år. Da de ændrede love stadig er i kraft, hersker der fortsat bekymring for den negative indvirkning på retssystemets funktion. Hvad angår SIIJ er sektionen stadig i drift, og der hersker stor bekymring for dens funktion¹⁴, selv om den har været mindre aktiv i det seneste år. Den 30. september 2020 sendte den daværende justitsminister en række forslag vedrørende en omfattende ændring af retsplejelovene i seks måneders offentlig høring¹⁵. Ifølge justitsministeren blev lovforslagene uddybet efter en analyse af kravene i Europa-Kommissionens MSK-rapport, GRECO-rapporter og Venedigkommissionens udtalelser. Det erklærede mål med lovforslagene er at afhjælpe de negative virkninger af ændringerne i 2017-2019 og foreslå løsninger på mange problemstillinger, der er blevet påpeget i MSK-rapporterne, navnlig hvad angår afvikling af SIIJ, forbedring af anklageres faglige uafhængighed ved ophævelse af de ændrede lovbestemmelser fra 2018, retsbedsmænds civile ansvar, begrænsninger for dommers yringsfrihed og procedurer for tilbagekaldelse og udnævnelse af anklagere i ledende stillinger. I januar 2021 vedtog regeringen et memorandum, der afspejlede det politiske tilsagn om at behandle alle udestående MSK-henstillinger. De planer, der er beskrevet i memorandummet, omfatter et lovforslag om afskaffelse af sektionen for efterforskning af lovovertrædelser i retsvæsenet (SIIJ) og ændringer af retsplejelovene, som begge er direkte forbundet med MSK-henstillingerne. Efter den offentlige høring og en række drøftelser med dommerstanden sendte den nuværende justitsminister den 29. marts 2021 de tre forslag til ændring af lovene til det øverste retsråd til udtalelse. Justitsministeren forpligtede sig til at sende lovforslagene til Venedigkommissionen til udtalelse, samtidig med at de blev sendt til parlamentet. Det er vigtigt, at disse lovgivningsmæssige ændringer sikrer retsvæsenets uafhængighed i overensstemmelse med EU-retten, og at Europarådets anbefalinger tages i betragtning. En vigtig udvikling er Domstolens dom af 18. maj 2021, som behandlede en række bestemmelser i retsplejelovene i lyset af artikel 2 og artikel 19, stk. 1, i TEU og af mekanismen for samarbejde og kontrols beslutning, navnlig med hensyn til SIIJ og midlertidige udnævnelser til lederstillinger i retsinspektoratet samt dommers personlige ansvar i tilfælde af retslige fejl¹⁶. Domstolen fastslog desuden, at en medlemsstat ikke kan ændre sin lovgivning, navnlig med hensyn til organisering af retsvæsenet, på en sådan måde, at det medfører en forringelse af beskyttelsen af værdien af retsstatsprincippet¹⁷.

Et særskilt lovforslag, der tager sigte på at afvikle anklagemyndighedens sektion for efterforskning af lovovertrædelser i retsvæsenet (SIIJ), drøftes i parlamentet. Lovforslaget blev offentliggjort på justitsministeriets websted den 4. februar 2021. Den 11. februar 2021 afgav det øverste retsråd en negativ udtalelse om lovforslaget med den

¹² Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Rumænien, s. 5. Kommissionens rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om Rumæniens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol, COM(2021) 370 final.

¹³ Ibid., s. 3.

¹⁴ Især med hensyn til den afskrækkende virkning på dommere og anklagere (Domstolens dom af 18. maj 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" m.fl., forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 og C-379/19, præmis 219).

¹⁵ Se fodnote 10.

¹⁶ Domstolens dom af 18. maj 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" m.fl., forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 og C-379/19, præmis 179-241.

¹⁷ Ibid., præmis 162. Se også Domstolens dom af 20. april 2021, Repubblica mod Il-Prim Ministru, sag C-896/19, præmis 64.

begrundelse, at der er behov for yderligere garantier for at beskytte retsmedlemmer mod potentielt ulovlig korruptionsefterforskning¹⁸. Regeringen godkendte lovforslaget i uændret form den 18. februar og sendte det til behandling i parlamentet. Den 24. marts 2021 vedtog deputeretkammeret lovforslaget, men tilføjede bestemmelser, der efter dets opfattelse er nødvendige for at beskytte retsmedlemmer mod ulovlig korruptionsefterforskning, og foreslog, at en anmodning om godkendelse af sagers forelæggelse for retten først skal behandles af det øverste retsråd, når det drejer sig om korruptionsrelaterede lovovertrædelser¹⁹. Forslaget mødte stærk kritik fra civilsamfundet, en stor del af dommerstanden og en del af det øverste retsråd²⁰, da opfattelsen var, at det kunne føre til en begrænsning af retsmedlemmers ansvar. Lovforslaget behandles nu i senatet, som træffer den endelige afgørelse. Den 29. marts 2021 anmodede justitsministeren Venedigkommissionen om en udtalelse om lovforslaget og navnlig om de yderligere garantier med henblik på at sikre overensstemmelse med Europarådets standarder. Venedigkommissionen glæder sig i sin udtalelse af 5. juli 2021 over Rumæniens planer om at afvikle SIIJ og give kompetencen tilbage til de specialiserede anklagemyndigheder såsom DNA og DIICOT, men anbefaler, at ændringerne af deputeretkammeret opgives²¹. Domstolen fastslog i sin dom af 18. maj 2021 vedrørende SIIJ, at en lovgivning, hvorefter der oprettes en sådan specialiseret afdeling, skal være begrundet i objektive og kontrollerbare krav, der vedrører hensynet til en forsvarlig retspleje, og skal sikre, at afdelingen ikke kan anvendes som et middel til politisk kontrol med dommere og anklageres virksomhed, og at afdelingen udøver sin kompetence i overensstemmelse med kravene i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder²². I en dom af 7. juni 2021 var appeldomstolen i Pitești den første forelæggende ret, der skulle anvende Domstolens afgørelse om, at SIIJ's eksistens ikke er begrundet i objektive og kontrollerbare krav, der vedrører hensynet til en forsvarlig retspleje, og at sektionen derfor ikke har kompetence til at efterforske sager, der indbringes for den²³. Det er vigtigt, at det løbende retslige reformarbejde, som indebærer, at SIIJ afvikles, og de specialiserede anklagemyndigheder igen får materiel kompetence i

¹⁸ Det øverste retsråd fastslår, at den foreslåede løsning ikke ledsages af garantier for gennemførelse af princippet om retsvæsenets uafhængighed ved at sikre tilstrækkelig beskyttelse af dommere og anklagere mod pres, og henviser til lovgiverens generelle forpligtelse til at stille passende garantier for at sikre retsvæsenets faktiske uafhængighed i forbindelse med lovgivning om retsvæsenet.

¹⁹ I henhold til den foreslåede ændring ville retsmedlemmer kun kunne retsforfølges for brud på retsplejereglerne, korruption, embedsmisbrug eller korruptionsrelaterede handlinger efter forudgående godkendelse fra det øverste retsråds sektion for dommere eller sektion for anklagere.

²⁰ Der er divergerende holdninger i det øverste retsråd om nedlæggelsen af SIIJ, om behovet for garantier og om, hvorvidt de garantier, som deputeretkammeret har foreslået, er hensigtsmæssige.

²¹ Venedigkommissionen har påpeget, at disse ændringer indfører en ny form for ukrænkelighed for dommere og anklagere på et meget følsomt område (strafferetlig forfølgelse), som er langt mere vidtrækkende end den funktionelle immunitet, og at straffesager, der ligger uden for rammerne af den funktionelle immunitet, ikke bør henhøre under det øverste retsråds kompetence og bør indbringes direkte for en retsinstant uden det øverste retsråds forudgående screening. Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2021)019), s. 14.

²² Domstolen tilføjede, at praktiske eksempler fra SIIJ's virksomhed kan bekræfte, at risikoen for, at denne afdeling ligner et middel til politisk pres, og at den udøver sine beføjelser til at ændre de strafferetlige efterforskninger eller retslige procedurer vedrørende bl.a. korruption på højt niveau på en måde, som giver anledning til tvivl om dens objektivitet, har materialiseret sig (Domstolens dom af 18. maj 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" m.fl., forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 og C-379/19, præmis 219 og 223).

²³ Den 23. juni 2021 indledte retsinspektoret en disciplinær undersøgelse af den dommer ved appeldomstolen i Pitești, der havde afsagt den nævnte dom, med den begrundelse, at han havde udøvet sit embede i ond tro eller udvist grov uagtsomhed ved at vurdere anklagesektionens kompetence på grundlag af Domstolens dom.

igangværende sager, finder sted i overensstemmelse med EU-retten og navnlig med Domstolens afgørelse²⁴ og under hensyntagen til europæiske standarder.

Den Europæiske Unions Domstol har truffet en præjudiciel afgørelse om dommeres og anklageres civilretlige ansvar. I rapporten om retsstatssituationen 2020²⁵ blev der henvist til bekymringer med hensyn til de regler om civilretligt ansvar, der blev indført med retsplejelovene i 2017-2019, navnlig med hensyn til den beføjelse, der er tildelt finansministeriet i denne forbindelse²⁶, da reglerne giver ministeriet ret til at vurdere, om der er begået retlige fejl, hvor dommere har handlet i ond tro eller groft uagtsomt, og derefter iværksætte inddrivelsesprocedurer mod dommere for de skader, der er forårsaget af deres domme. Europarådet pegede på den potentielle afskrækkende virkning, som denne nye ordning kan have på dommere og anklagere, navnlig i forbindelse med oprettelsen af den nye sektion for efterforskning af lovovertrædelser i retsvæsenet²⁷. Domstolen tog i sin dom af 18. maj 2021 stilling til ordningen for dommeres civilretlige ansvar²⁸ og bemærkede, at den klart og præcist skal fastsætte de nødvendige garantier, der sikrer, at hverken efterforskningen eller regressøgsmålet kan forvandles til midler til politisk pres på den judicielle virksomhed²⁹. Forslagene til nye retsplejelove fra marts 2021, som justitsministeren har anmodet det øverste retsråd om en udtalelse om, indeholder ændringer af bestemmelserne om dommeres og anklageres civilretlige ansvar. Det er vigtigt, at de foreslåede ændringer afspejler Domstolens afgørelse korrekt og tager højde for de relevante europæiske standarder³⁰.

Forslagene til retsplejelove omfatter ændringer af reglerne for udnævnelse af retsinspektoratets ledelse og dennes ansvar. Domstolen undersøgte, om regeringens beføjelse til at foretage midlertidige udnævnelser til lederstillinger i retsinspektoratet, som er ansvarligt for at føre disciplinærsager mod dommere og anklagere, var i overensstemmelse med artikel 2 og artikel 19, stk. 1, i TEU. I sin dom af 18. maj 2021 fandt Domstolen, at for så vidt som de personer, der bestrider lederstillinger i retsinspektoratet, kan udøve en afgørende indflydelse på dets aktiviteter, skal reglerne for deres udnævnelse udformes på en sådan måde, at de ikke kan give anledning til nogen rimelig tvivl om, hvorvidt dette organs beføjelser og funktioner anvendes som middel til at lægge pres på den judicielle virksomhed eller som middel til politisk kontrol med denne virksomhed³¹. I de seneste år har

²⁴ Ibid.

²⁵ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Rumænien, s. 3.

²⁶ Se navnlig Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2018)017), Greco (2018), Ad-hoc Report on Romania (Rule 34) AdHocRep(2018)2); CCJE, Opinion of the CCJE Bureau following a request by the Romanian Judges Forum Association as regards the situation on the independence of the judiciary in Romania; CCPE, Opinion of the CCPE Bureau following a request by the Romanian Movement for Defending the Status of Prosecutors as regards the situation on the independence of prosecutors in Romania.

²⁷ Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2018)017), punkt 117 og 164.

²⁸ Domstolens dom af 18. maj 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" m.fl., forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 og C-379/-252.

²⁹ Domstolen tilføjede, at dommeres ret til et forsvar bør respekteres fuldt ud, og at en domstol bør træffe afgørelse om dommeres personlige ansvar (Domstolens dom af 18. maj 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" m.fl., forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 og C-379/19, præmis 241).

³⁰ Europarådets Ministerkomité's anbefaling CM/Rec(2010)12, punkt 66-71.

³¹ Domstolen fandt desuden, at en national lovgivning kan give anledning til en sådan tvivl, når den — selv midlertidigt — har til virkning at gøre det muligt for den pågældende medlemsstats regering at foretage udnævnelse til lederstillinger i det organ, der har til opgave at foretage disciplinære undersøgelser og føre disciplinærsager mod dommere og anklagere, i strid med den almindelige udnævnelsesprocedure, som er fastsat i national ret (Domstolens dom af 18. maj 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" m.fl., forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 og C-379/19, præmis 207).

retsinstitutionerne, herunder det øverste retsråd selv, sat fokus på bekymringer over retsinspektoratets manglende ansvar, idet de har henvist til den store andel af sager, som anlægges af inspektoratet, men ender med at blive afvist i retten, koncentrationen af al beslutningstagning hos chefinspektøren³² og begrænsningerne for det øverste retsråds tilsynsbeføjelser³³. Forslagene til nye retsplejelove fra marts 2021, hvor justitsministeren anmodede om SCM's udtalelse, indeholder ændringer af bestemmelserne om udnævnelse af chefinspektøren og vicechefinspektøren samt om kontrolmekanismerne vedrørende retsinspektoratets arbejde.

Proceduren for udnævnelse af højtstående anklagere er ved at blive gennemgået som led i ændringerne af retsplejelovene. Som påpeget i rapporten om retsstatssituationen 2020³⁴, MSK-rapporter³⁵ og en række udtalelser fra Venedigkommissionen³⁶ hersker der fortsat bekymring for den nuværende lov med hensyn til balancen mellem forskellige institutioners indflydelse på udnævnelsesprocessen og magtkoncentrationen hos justitsministeren. I 2020 blev to ud af tre højtstående anklagere udnævnt til trods for en negativ udtalelse fra det øverste retsråd³⁷. I forslaget til nye retsplejelove, der er under udarbejdelse, sigter justitsministeren mod at imødegå disse bekymringer ved at foreslå ændringer af udnævnelsesproceduren. I forslagene til nye love foreslås det navnlig at styrke det øverste retsråds rolle ved at indføre et krav om en bindende udtalelse fra det øverste retsråds sektion for anklagere om den foreslåede udnævnelse, og at præsidenten kan afvise udnævnelsen et hvilket som helst antal gange i stedet for én gang, hvilket er i overensstemmelse med Venedigkommissionens anbefalinger³⁸.

Afskedigelsesproceduren for højtstående anklagere skal ændres efter en afgørelse fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Den 5. maj 2020 fastslog Menneskerettighedsdomstolen, at den tidligere chefanklager ikke havde haft en reel mulighed for at få prøvet grundene til, at hun blev afsat, i retten³⁹. I forslagene til ændring af

³² Chefinspektøren kan kun underkastes ekstern revision, der er bestilt af inspektoratet selv, hvorefter revisionsberetningen kun gennemgås af en håndfuld udvalgte medlemmer af retsrådet.

³³ Indtil 2018 blev både chefinspektøren og vicechefinspektøren i henhold til lov 317/2004 udvalgt af det øverste retsråds plenum ved en udvælgelsesprøve, der omfattede en skriftlig prøve, en samtale og præsentation af ledelsesprojektet. I henhold til gældende ret er det kun chefinspektøren, der udnævnes af det øverste retsråd efter en samtale for en kommission bestående af tre dommere, en anklager og en repræsentant for civilsamfundet. Det øverste retsråds plenum udnævner formelt kandidaten, men kan kun gøre indsigelse på det grundlag, at reglerne ikke er blevet overholdt. Vicechefinspektøren og direktørerne for de enkelte sektioner udvælges af chefinspektøren, hvis beføjelser til at tilrettelægge inspektionen også er blevet udvidet.

³⁴ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Rumænien, s. 5.

³⁵ Kommissionens rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om Rumæniens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol, COM(2021) 370 final. I MSK-rapporterne blev der henstillet til, at der på ny sættes en proces i gang for at udnævne en chefanklager, og at negative udtalelser fra det øverste retsråd om udnævnelse eller afskedigelse af anklagere i ledende stillinger efterkommes, indtil der indføres nye retlige rammer i overensstemmelse med henstilling 1 fra januar 2017.

³⁶ Venedigkommissionen anbefalede navnlig, at der udvikles en udnævnelsesordning, som giver det øverste retsråds sektion for anklagere en central og proaktiv rolle i processen for udnævnelse af kandidater til alle topstillinger i anklagesystemet. Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2019)014-e), punkt 38.

³⁷ En af disse var chefanklageren i direktoratet for efterforskning og bekæmpelse af organiseret kriminalitet og terrorisme (DIICOT). Efter hendes fratreden i september 2020 har institutionen haft en fungerende chefanklager.

³⁸ Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2018)017), punkt 52.

³⁹ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 5. maj 2020, Kövesi mod Rumænien, 3594/19, præmis 157. Menneskerettighedsdomstolen fastslog, at Rumænien havde handlet i strid med artikel 6, stk. 1, ("Ret til retfærdig rettergang") og artikel 10 ("Ytringsfrihed") i den europæiske menneskerettighedskonvention i forbindelse med afskedigelsen af den tidligere chefanklager i direktoratet

retsplejelovene⁴⁰ er proceduren for afskedigelse af højtstående anklagere blevet udvidet med en procedure for prøvelse ved en forvaltningsdomstol⁴¹. Regeringen fremlagde sin handlingsplan for fuldbyrdelse af dommen i februar 2021, og Europarådets Ministerkomité evaluerede dens gennemførelse i juni 2021⁴².

Kvalitet

Manglen på menneskelige ressourcer i retssystemet giver fortsat anledning til bekymring. I december 2020 var næsten 10 % af dommerstillingerne og knap 16 % af anklagerstillingerne stadig ubesatte⁴³, hvilket også har indvirkning på retssystemets effektivitet. Selv om førtidspensionsordningen for retsembedsmænd, som blev indført i 2018, og som gjorde det muligt at gå på pension efter 20 års tjeneste, blev ophævet af parlamentet i marts 2021 efter anbefaling fra både Venedigkommissionen og Greco, gik omkring 300 retsembedsmænd på pension i 2020⁴⁴ og omkring 150 i det første kvartal af 2021⁴⁵, hvilket har forstærket denne mangel. Forfatningsdomstolens dom, der erklærede bestemmelsen om, at det øverste retsråd skulle godkende reglerne om tilrettelæggelse og afvikling af udvælgelsesprøven med henblik på ansættelse i retsvæsenet, for forfatningsstridig⁴⁶, skabte et juridisk tomrum, som betød, at der ikke blev afholdt nogen udvælgelsesprøve til rekruttering af nye retsembedsmænd i 2020. For at afhjælpe dette tomrum sendte justitsministeriet den 22. juni 2020 et lovforslag om adgang til det nationale retsinstitut ud til offentlig debat. Lovforslaget blev vedtaget af senatet den 3. februar 2021. En gruppe parlamentarikere indbragte imidlertid loven for forfatningsdomstolen ex ante, og domstolen erklærede den forfatningsstridig⁴⁷. Den gældende lovgivning gav som følge heraf ikke mulighed for at afholde udvælgelsesprøver med henblik på ansættelse i retsvæsenet. Det medførte yderligere forsinkelser med hensyn til nyansættelser samt en øget sagsmængde for dommere og anklagere, hvilket øgede presset på dommere og anklagere og havde konsekvenser for retsvæsenets kvalitet og effektivitet⁴⁸. En ny lov, som parlamentet vedtog den 28. juni 2021,

for korruptionsbekæmpelse. Menneskerettighedsdomstolen gjorde opmærksom på, at det har stigende betydning, at en myndighed, der er uafhængig af den udøvende og den lovgivende magt, intervenserer i forbindelse med afgørelser, der vedrører udnævnelse og afskedigelse af anklagere. Med hensyn til ytringsfriheden understregede Menneskerettighedsdomstolen også, at afskedigelsen kunne have en afskrækkende virkning og afholde andre anklagere og dommere fra at deltage i den offentlige debat om lovgivningsmæssige reformer, der påvirker retsvæsenet, og mere generelt om spørgsmål vedrørende retsvæsenets uafhængighed.

⁴⁰ Se fodnote 36.

⁴¹ Kommissionens rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om Rumæniens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol, COM(2021) 370 final, s. 9.

⁴² I sin afgørelse af 9. juni 2021 opfordrede Europarådets Ministerkomité de rumænske myndigheder til at holde komitéen behørigt underrettet om udviklingen i lovgivningsprocessen og eventuelle kommende ændringer af de relevante forslag til bestemmelser, navnlig bestemmelser, der fastlægger proceduren for afsættelse af højtstående anklagere og de dermed forbundne beskyttelsesforanstaltninger (CM/Del/Dec(2021)1406/H46-21).

⁴³ Et lille fald i forhold til 2019 (rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Rumænien, s. 7).

⁴⁴ I 2020 godkendte det øverste retsråds sektion for dommere 168 anmodninger om tilbagetrækning, mens sektionen for anklagere godkendte 126 sådanne anmodninger. Se old.csm1909.ro/csm/index.php?cmd=0301&tc=s.

⁴⁵ I de første tre måneder af 2021 gik i alt 145 retsembedsmænd, herunder 106 dommere og 39 anklagere, på pension, og tendensen er stigende.

⁴⁶ Afgørelse nr. 121/2020 af 9. juni 2020 vedrørende indsigelsen om, at bestemmelserne i artikel 106, litra a) og d), i lov nr. 303/2004 om dommeres og anklageres status er i strid med forfatningen.

⁴⁷ Forfatningsdomstolens afgørelse af 17. marts 2021.

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

skal rette op på det nævnte juridiske tomrum og gøre det muligt at afholde udvælgelsesprøver med henblik på ansættelse i retsvæsenet i 2021 og 2022. Forfatningsdomstolen fastslog ved en afgørelse af 14. juli 2021, at de bestemmelser i denne lov, som ville have nedsat den anciennitet, der krævedes for at deltage i udvælgelsesprøver med henblik på udnævnelse af anklagere ved DNA og DIICOT, fra ti til syv år, var forfatningsstridige.

Den strategiske forvaltning af retsvæsenet har ikke kunnet fungere effektivt. Den strategiske forvaltning af retsvæsenet blev oprettet i 2017 med det formål at behandle vigtige strategiske spørgsmål i retssystemet og samle de vigtigste institutioner med ansvar for retssystemets funktion⁴⁹. MSK-rapporten for 2021 bekræftede tidligere konklusioner om, at den strategiske forvaltning af retsvæsenet ikke havde fungeret efter hensigten, og at handlingsplanen stadig stort set ikke var blevet gennemført⁵⁰. Selv om den strategiske forvaltning af retsvæsenet afholdt en række møder i slutningen af 2019, og det faglige institutionelle samarbejde blev genoptaget, blev der ikke opnået konkrete resultater. I begyndelsen af 2021 begyndte justitsministeren at indkalde til møder igen, og der blev afholdt indledende drøftelser om funktionen af den strategiske forvaltning af retsvæsenet og om strategien for menneskelige ressourcer for 2021-2022.

Forfatningsdomstolen fastslog, at domme i straffesager skal være begrundet med hensyn til de faktiske og retlige forhold på tidspunktet for afsigelsen. Bestemmelser i strafferetsplejeloven gav mulighed for at udfærdige den slags domme senest 30 dage efter afsigelsen, hvorved der opstod situationer, hvor en endelig dom skulle fuldbyrdes, selv om den dømte person stadig ikke kendte dommens præmisser. Den 7. april 2021 fastslog forfatningsdomstolen, at udarbejdelsen af en straffedom efter domsafsigelsen fratager domfældte retten til adgang til domstolsprøvelse og retten til en retfærdig rettergang⁵¹. Der var allerede tidligere blevet peget på denne tidsforskel mellem afgørelse og begrundelse som et vedvarende problem⁵². Den 12. maj 2021 trådte en ny lov i kraft, som kræver, at domsafsigelsen og offentliggørelsen af begrundelsen for domme i straffesager skal ske samtidig inden for en given frist efter retsmødets afslutning.

Data viser, at digitaliseringsniveauet i retssystemet generelt er tilfredsstillende. I 2020 er en stor mængde information om retssystemet tilgængelig online for offentligheden⁵³. Domstolene gør i vid udstrækning brug af digital teknologi som f.eks. et elektronisk sagsbehandlingssystem, et elektronisk sagsfordelingssystem og digitale kommunikationsværktøjer⁵⁴. Der er også etableret ordninger til udarbejdelse af

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

⁵⁰ Kommissionens rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om Rumæniens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol, COM(2021) 370 final, s. 13 og 14.

⁵¹ Se Rumæniens forfatningsdomstol, afgørelse nr. 233 af 7. april 2021. Sammenslutningen af advokatsamfund har påpeget, at den forsinkede offentliggørelse af dommes præmisser er et stort problem.

⁵² COM(2017) 33 og Kommissionens rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om Rumæniens fremskridt inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol (SWD(2017) 25), s. 20, hvoraf det fremgår, at tidsforskellen mellem afgørelsen og begrundelsen også kan påvirke afgørelsernes sammenhæng og kvalitet negativt og kan give anledning til spekulation om præmisserne for afgørelsen og mistillid til eller kritik af de retslige institutioner. I en tilbageværende MSK-henstilling anbefales det den strategiske forvaltning af retsvæsenet at finde løsninger på den forsinkede offentliggørelse af afgørelsernes begrundelse. Kommissionens rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om Rumæniens fremskridt inden for rammerne af mekanismen for samarbejde og kontrol, COM(2021) 370 final, s. 13.

⁵³ Figur 38, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021.

⁵⁴ Figur 40, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021.

maskinlæsbare retsafgørelser i civil-, handels- og forvaltningsretlige sager⁵⁵. Interessenter oplyser dog, at der stadig er behov for forbedring⁵⁶.

Covid-19-pandemien har medført en stigning i brugen af digitale værktøjer i retssystemet. I 2020 steg antallet af videokonferencesystemer ved domstolene, hvilket medførte, at et øget antal retsmøder blev afholdt som videokonference⁵⁷. Interessenter oplyser imidlertid, at brugen af digitale retsmøder fortsat er begrænset, da dommere stadig foretrækker at afholde retsmøder fysisk i stedet for pr. videokonference⁵⁸. I september 2020 fremlagde justitsministeriet et lovforslag om et digitalt retsvæsen under covid-19-pandemien, som ville udvide muligheden for at afholde retsmøder pr. videokonference⁵⁹. I straffesager giver lovforslaget mulighed for, at frihedsberøvede personer⁶⁰ kan afhøres pr. videokonference på tilbageholdelsesstedet uden deres samtykke, hvis retten vurderer, at denne metode ikke er til skade for en korrekt gennemførelse af sagen og ikke berører parternes rettigheder og interesser. Lovforslaget giver også mulighed for, at andre end frihedsberøvede personer kan afhøres pr. videokonference, men kun med deres samtykke. Lovforslaget blev vedtaget af parlamentet den 28. april 2021⁶¹.

Effektivitet

Den generelle effektivitet i civil-, forvaltnings- og handelsretlige sager er fortsat stabil. I 2019 faldt sagsbehandlingstiden ved retterne i første instans i civil- og handelsretlige sager en smule i forhold til 2018⁶², mens den steg en smule i forvaltningsretlige sager⁶³. Gennemførelsesprocenten for civil-, handels- og forvaltningsretlige sager i første instans faldt en smule⁶⁴ og ligger nu på 100. Sagsbehandlingstiden vedrørende specifikke områder af EU-retten er fortsat kort⁶⁵. Det gælder dog ikke for sager om hvidvaskning af penge, hvor den steg kraftigt⁶⁶. De enkelte domstoles udfordringer med hensyn til arbejdsbyrde er imidlertid forskellige. For eksempel har lavere retsinstanser i civilretlige sager angivet en særligt stor sagsmængde⁶⁷, og situationen blev forværret af, at domstolenes arbejde blev indstillet i forbindelse med undtagelsestilstanden. Rumænien er fortsat under skærpet tilsyn af Europarådets Ministerkomité med hensyn til iværksættelse af foranstaltninger til afhjælpning af de uforholdsmæssigt lange sagsbehandlingstider i forlængelse af domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol⁶⁸. Ministerkomitéen har bemærket, at reformen af den civile retspleje og strafferetsplejen i alle henseender er fuldført, men at der stadig

⁵⁵ Figur 46, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021.

⁵⁶ Bidrag fra Funky Citizens til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 13; bidrag fra ekspertforummet til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 2.

⁵⁷ Input fra Rumænien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 19.

⁵⁸ Bidrag fra APADOR — Helsinkikomitéen til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 9.

⁵⁹ Se justitsministeriet, lovforslag om visse foranstaltninger på retsområdet i forbindelse med covid-19-pandemien.

⁶⁰ Varetægtsfængsling, afsoning af en frihedsstraf eller en pædagogisk foranstaltning i form af frihedsberøvelse.

⁶¹ Lov nr. 114/2021 om foranstaltninger på retsområdet i forbindelse med covid-19-pandemien.

⁶² Figur 6, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021.

⁶³ Figur 8, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021.

⁶⁴ Figur 10, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021.

⁶⁵ Figur 16, 17, 18, 19 og 20, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021.

⁶⁶ Figur 21, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2021.

⁶⁷ Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Rumænien.

⁶⁸ Vedrørende eksempelvis fuldbyrdelsen af dom af 26. november 2013, Vlad mod Rumænien (sag nr. 40756/06), hvilket var en hovedsag om uforholdsmæssigt lange sagsbehandlingstider i civil- og strafferetlige sager og mangel på effektive retsmidler.

mangler at blive foretaget en konsekvensanalyse for at vurdere effekten af disse foranstaltninger.

II. RAMME FOR BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

Rumænien har i det store og hele indført en lovgivningsmæssig og institutionel ramme for bekæmpelse af korruption. En national strategi for bekæmpelse af korruption blev vedtaget i 2016, og koordineringen af dens gennemførelse varetages af justitsministeriet. Den institutionelle ramme for bekæmpelse af korruption er uændret. Den specialiserede anklagemyndighed for korruptionsbekæmpelse, det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse (DNA), har kompetence til at efterforske sager om korruption på mellemhøjt og højt niveau, mens anklagemyndigheden efterforsker alle andre korruptionssager. DNA efterforsker også strafbare handlinger begået mod EU's finansielle interesser samt visse kategorier af alvorlige strafbare handlinger på området for økonomisk-finansiell kriminalitet. Indenrigsministeriet har et særligt direktorat for korruptionsbekæmpelse (DGA), der har kompetence i spørgsmål vedrørende integritet og korruption i forbindelse med ansatte under ministeriet, herunder politiet. Det nationale integritetsagentur (ANI) udfører administrative undersøgelser af sager om interessekonflikter, uforenelighed og uberettiget velstand og har ansvaret for at overvåge og kontrollere indberetninger af aktiver, bl.a. fra samtlige folkevalgte. Det nationale agentur for forvaltning af beslaglagte aktiver (ANABI) sikrer forvaltningen af beslaglagte og konfiskerede aktiver fra kriminelle aktiviteter og letter opsporing og identificering af udbytte.

Opfattelsen blandt sagkyndige og virksomhedsledere er, at korruptionsniveauet i den offentlige sektor stadig er højt. I Transparency Internationals korruptionsindeks for 2020 fik Rumænien en score på 44 ud af 100 og ligger som nr. 19 i Den Europæiske Union og nr. 69 på verdensplan⁶⁹. Denne opfattelse har været forholdsvis stabil⁷⁰ i de seneste fem år⁷¹.

Vedtagelsen af en ny national strategi for bekæmpelse af korruption for 2021-2025 er en prioritet for regeringen. Fremskridt med den nationale strategi for bekæmpelse af korruption er en central national prioritet på regeringens politiske dagsorden. Den nationale strategi for bekæmpelse af korruption for 2016-2020 udløb i 2020. OECD gennemfører i øjeblikket en intern evaluering og en ekstern revision, som skal danne grundlag for udarbejdelsen af den nye nationale strategi for bekæmpelse af korruption (2021-2025). Justitsministeriet, der koordinerer strategien, oplyser, at der er gjort fremskridt med gennemførelsen af strategien for 2016-2020 i mange af de deltagende forvaltninger og offentlige organer, omend ulige fordelt, navnlig på højrisikoområder som sundhed, uddannelse og offentlige indkøb. Fremskridtene har omfattet forbedrede procedurer for håndtering af følsomme problemstillinger, langt færre integritetshændelser, øget gennemsigtighed og en forbedret service til borgerne, bl.a. gennem digitalisering. Hovedpunkterne i denne strategi betragtes som bedste praksis blandt de deltagende

⁶⁹ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2020, s. 2-3. Opfattelsen af korruption kategoriseres som følger: lav (eksperters og virksomhedslederes opfattelse af korruption i den offentlige sektor scorer over 79), relativt lav (scorer 79-60), relativt høj (scorer 59-50) og høj (scorer under 50).

⁷⁰ I 2015 lå scoren på 46, mens den i 2020 lå på 44. Scoren stiger/falder betydeligt, når den ændrer sig med mere end 5 point, forbedres/forringes (ændres med 4-5 point), er forholdsvis stabil (ændres med 1-3 point) i de seneste fem år.

⁷¹ Eurobarometerdataene om borgernes og virksomhedernes opfattelse af og erfaringer med korruption, som blev indberettet sidste år, ajourføres hvert andet år. Det seneste datasæt er Særlig Eurobarometerundersøgelse 502 (2020) og Flash Eurobarometer-undersøgelse 482 (2019).

institutioner og vil blive videreført i den næste strategi. Det gælder navnlig for peer review-overvågningsmekanismen og den deltagelsesbaserede beslutningstagning gennem fem platforme til bekæmpelse af korruption (med deltagelse af interessenter). Justitsministeriet har dog påpeget, at strategiens effektivitet næst efter den dedikerede gennemførelse navnlig afhænger af den politiske vilje til at sætte skub i gennemførelsen af foranstaltningerne i alle deltagende forvaltninger og offentlige institutioner, herunder på lokalt plan. Evalueringerne er ved at blive afsluttet, og justitsministeriet har afholdt en offentlig høring af interessenter fra de fem antikorrupsionsplatforme vedrørende den nye strategi og forventer at foreslå, at den nye nationale strategi for bekæmpelse af korruption vedtages inden udgangen af 2021.

Der er gjort fremskridt med effektiviteten af efterforskning og sanktionering af korruption på mellemhøjt og højt niveau. Udnævnelsen af en ny chefanklager for det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse og af andre personer til lederstillinger i 2020 har skabt ny fremdrift og institutionel stabilitet. Dette har øget kvaliteten af efterforskningerne og de sager, der indbringes for domstolene. DNA opnåede bedre resultater i 2020 end i 2019 med en stigning i antallet af tiltaler for korruption på højt niveau og en mindre ophobning af sager⁷². Der er også sket fremskridt på domstolsplan med en stigning i antallet af retsafgørelser⁷³. I 2020 steg antallet af anmeldelser fra borgere og ex officio-anmeldelser af påstået korruption, hvilket er et skift fra den faldende tendens siden 2015. DNA ser dette som et tegn på, at offentligheden har genvundet tilliden til denne institution, herunder dens rolle, som var hårdt ramt af angreb i perioden 2017-2019. DNA's kommunikationspolitik blev også ændret i 2020, således at navne på mistænkte ikke længere nævnes i pressemeddelelserne, når efterforskningen indledes, hvilket begrænser mistænktens offentlige eksponering.

Ændringerne af retsplejelovene i 2017-2019 var en stor hindring for, at DNA kunne fungere tilfredsstillende, hvilket vil være tilfældet, så længe de er i kraft⁷⁴. De generelle problemer, som retssystemet står over for, har medført særlige vanskeligheder for DNA⁷⁵. DNA har manglet menneskelige ressourcer⁷⁶, hvilket har øget presset på anklagere på et tidspunkt, hvor DNA stod over for endnu en udfordring med at udvikle sin egen tekniske kapacitet til at gennemføre retsafgørelser ved hjælp af særlige efterforskningsteknikker⁷⁷. Desuden påvirkes den effektive behandling af visse korruptionssager på højt niveau fortsat negativt af sektionen for efterforskning af lovovertrædelser i retsvæsenet (SIJ), som fortsat

⁷² Det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse (DNA), aktivitetsrapport for 2020. I 2020 drejede sagerne sig hovedsagelig om offentlige indkøb, bestikkelse og svig med EU-midler. DNA registrerede også 105 korruptionssager i forbindelse med bekæmpelse af covid-19-pandemien.

⁷³ Stigningen afspejler resultaterne fra alle domstole, der behandler DNA-sager. For 2020 oplyser kassationsdomstolen, at færre sager er blevet afgjort, at en række sager er blevet udskudt, og at der er blevet registreret færre sager. DNA oplyser desuden, at der er sket færre frikendelser i 2020. Antallet af frikendelser i 2019 blev dog pustet kunstigt op som følge af afkriminaliseringen af visse lovovertrædelser.

⁷⁴ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Rumænien, s. 10 og 11.

⁷⁵ Generelle problemer vedrørende menneskelige ressourcer til retsvæsenet, som også berører DNA, omfatter restriktioner for delegationerne og et stort antal pensioneringer. DNA's specifikke problemer er, at anciennitetskravet for ansættelse i DNA pludselig blev ændret til ti år, og at den mundtlige prøve for ansøgere til ikke-ledende stillinger ved det øverste retsråd transmitteres (i modsætning til andre anklageafdelinger), hvilket afskrækker kandidaterne. Anciennitetskravet for sektionsledere er 15 år.

⁷⁶ I marts 2021 oplyste DNA, at kun 75 % af stillingerne var besat (131 udnævnte og 14 delegerede ud af 145 stillinger), og at 2 lederstillinger var ubesatte. Den 9. juni 2021 iværksatte DNA en indkaldelse af ansøgninger til 42 stillinger som anklagere både ved den centrale myndighed og ved de regionale myndigheder.

⁷⁷ En regeringsafgørelse har udvidet DNA med 90 politibetjente.

griber ind i igangværende korruptionssager på højt niveau, der efterforskes af DNA. Den problematiske praksis med tilbagetrækning af appeller i korruptionssager på højt niveau ophørte, efter at forfatningsdomstolen i juli 2020 afgjorde, at overførslen af appelsager til SIIJ var forfatningsstridig⁷⁸. Der er også en øget risiko for straffrihed i korruptionssager på højt niveau, som SIIJ behandler, navnlig på grund af sektionens langsommelige sagsbehandling⁷⁹. SIIJ's håndtering af klager over anklagere fra personer, der er dømt for korruption, er også blevet opfattet som et pres på DNA's anklagere. De igangværende ændringer af retsplejelovene, herunder nedlæggelsen af SIIJ, vil være vigtige skridt til at sikre, at DNA fungerer tilfredsstillende fremover.

Fortsat usikkerhed om ændringer af straffeloven og strafferetsplejeloven er stadig en stor udfordring i kampen mod korruption. Som det pointeres i rapporten om retsstatssituationen 2020 og i MSK-rapporten for 2021⁸⁰, er en anden stor udfordring i kampen mod korruption manglende politisk og lovgivningsmæssig opfølgning på de vidtrækkende afgørelser fra forfatningsdomstolen, der siden 2014 er kommet slag i slag, og som har annulleret eller fortolket bestemmelser i straffeloven og strafferetsplejeloven⁸¹. Der er stadig behov for ændringer af straffeloven og strafferetsplejeloven⁸². Denne situation har ført til øgede problemer og retlig usikkerhed i forbindelse med efterforskning, retsforfølgelse og sanktionering af korruption på højt niveau⁸³. Det har resulteret i, at sager ikke har kunnet vindes, at der er opstået retlig usikkerhed om anerkendelse af bevismateriale, og at efterforskninger eller retssager har skullet begynde forfra⁸⁴. Det vides endnu ikke, hvilken effekt forfatningsdomstolens afgørelser om sammensætningen af panelerne med tre dommere til behandling af korruptionssager på højt niveau og panelerne med fem dommere til endelig behandling af appelsager ved kassationsdomstolen får på verserende korruptionssager på højt niveau⁸⁵. Domstolen fastslog i en nyere dom, at princippet om EU-rettens forrang er til hinder for en national lovgivning med forfatningsstatus, hvorefter en lavere retsinstans mister retten til af egen drift at undlade at anvende en national bestemmelse, der er omfattet af MSK-rammens anvendelsesområde, og som er i strid med EU-retten. Såfremt det fastslås, at EU-traktaten eller MSK-beslutningen er tilsidesat, kræver princippet om EU-rettens forrang, at den forelæggende ret undlader at anvende de omhandlede bestemmelser, uanset om de er fastsat ved lov eller i forfatningen⁸⁶. Der blev taget et vigtigt politisk skridt i februar 2021,

⁷⁸ Forfatningsdomstolens afgørelse af 7. juli 2020.

⁷⁹ SIIJ's aktivitetsrapport: SIIJ's effektivitet udgør et andet problem med de 6 600 verserende sager og få afsluttede sager i 2020 (500 afsluttede sager og 2 indbragt for retten). Den lave effektivitet er en yderligere risikofaktor, når det gælder straffrihed i korruptionssager på højt niveau.

⁸⁰ Kommissionens rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om Rumæniens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol (COM(2021) 370 final).

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid., s. 10.

⁸³ DNA skønner, at mindst 45 mistænkte blev frikendt i 2020 som følge af forfatningsdomstolens afgørelser.

⁸⁴ En nylig afgørelse af 6. april 2021 fra forfatningsdomstolen har desuden betydning for mindst 67 igangværende DNA-efterforskninger, som vil skulle begynde forfra.

⁸⁵ Selv om forfatningsdomstolens afgørelser ikke finder anvendelse på tidligere sager, hvor der er afsagt endelig dom, kan de få konsekvenser for verserende sager. Afgørelsen fra panelet med fem dommere har givet mulighed for ekstraordinær appel af afsluttede sager under visse omstændigheder, mens en afgørelse fra panelet med tre dommere kan medføre, at retssagen skal gå om med et nyt udpeget dommerpanel. DNA oplyser, at otte sager, der involverer 41 sagsøgte, i øjeblikket er stillet i bero ved kassationsdomstolen, at ti sager, der involverer 107 sagsøgte, er begyndt forfra i første instans, og at fem sager med 90 sagsøgte er begyndt forfra i den forberedende afdeling. Der er indgivet en række anmodninger om præjudicial afgørelse til Domstolen.

⁸⁶ Domstolens dom af 18. maj 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" m.fl., forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 og C-379/19, præmis 251 og 252.

hvor parlamentet definitivt afviste problematiske ændringer af lovene, der var blevet foreslået i perioden 2018-2019, efter at forfatningsdomstolen havde fastslået, at de som helhed var forfatningsstridige.

Deputeretkammeret har opstillet kriterier for afgørelse af anmodninger om ophævelse af parlamentarisk immunitet, men senatet har endnu ikke fulgt trop. I juni 2019 ændrede deputeretkammeret sin forretningsorden med specifik henvisning til kriterierne i Venedigkommissionens rapport om formålet med og ophævelsen af parlamentarisk immunitet⁸⁷. Senatet har endnu ikke vedtaget sådanne regler.

Det nationale integritetsagentur (ANI) undersøger fortsat sager om uforenelighed, interessekonflikter og uberettiget velstand⁸⁸. ANI's arbejde bør lettes af en ændring fra juli 2020, som giver adgang til elektronisk indgivelse af oplysninger om aktiver og interesser⁸⁹, og som trådte i kraft i maj 2021. ANI oplyser, at agenturets budget for 2020 var tilstrækkeligt til, at agenturet kunne udføre sine opgaver, da det oprindeligt reducerede budget blev forhøjet senere på året⁹⁰. ANI står over for en vis usikkerhed med hensyn til sine ledende stillinger. Posten som formand har været ledig siden december 2019, og næstformandens mandat udløber senere i år⁹¹. I april 2021 blev der endelig iværksat udvælgelsesprocedurer.

Den retlige ramme for integritet er fortsat fragmenteret. I rapporten om retsstatssituationen 2020 fremhæves de fortsatte udfordringer for den retlige ramme for integritet og behovet for stabilitet og klarhed samt en solid ramme. En række ændringer af integritetslovene, navnlig i 2017-2019, medførte en svækkelse af ANI's evne til at udføre sit arbejde og en forværring af de allerede fragmenterede retlige rammer. Den retlige usikkerhed om den gældende integritetsordning og pålæggelsen af sanktioner blev navnlig forstærket af to forslag, der trådte i kraft i 2019⁹². I 2020 og 2021 præciserede kassationsdomstolen fortolkningen af lovgivningen. Domstolen fastslog, at sanktionen finder anvendelse, selv om uforeneligheden vedrører et tidligere mandat, og at en forældelsesfrist på tre år bør henvises til behovet for, at ANI afslutter en efterforskning senest tre år efter de faktiske omstændigheder, som afgør, om der foreligger en interessekonflikt eller uforenelighed (i stedet for at

⁸⁷ Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2014)011). Dette sker i forlængelse af henstillinger fra MSK og Greco. Greco bemærker i sin rapport fra marts 2021, at et uformelt krav om, at anklagemyndighederne skal fremlægge alle sagsakter i forbindelse med retsforfølgelse af en minister eller en tidligere minister, der også er medlem af parlamentet, tilsyneladende er blevet ophævet. GRECO Fourth Evaluation Round — Second interim compliance report including Follow-up to the ad hoc (rule 34) Report.

⁸⁸ I 2020 afsluttede det nationale integritetsagentur 1 143 sager, og 175 sager er afgjort endeligt og uigenkaldeligt. I det samme år blev der pålagt 204 administrative bøder for manglende fremlæggelse af oplysninger om aktiver og interesser i juridisk forstand, for ikke-disciplinære sanktioner pålagt efter endelig konstatering af forholdene og for manglende overholdelse af lovbestemmelser.

⁸⁹ Ændring af lov nr. 176/2010 om integritet i udøvelsen af offentlige hverv og tillidshverv. Fra og med 2022 vil elektronisk indsendelse være obligatorisk.

⁹⁰ Det oprindelige budget var på 34 802 000 RON, mens det endelige budget var på 37 432 000 RON.

⁹¹ Der blev ikke afholdt nogen udvælgelsesprøve i 2020, da det nationale integritetsråd (CNI), som er det organ, der fører tilsyn med ANI's aktiviteter, og som har kompetence til at afholde udvælgelsesprøven for formanden og næstformanden, ikke var beslutningsdygtigt. Senatet havde ikke udpeget nye medlemmer siden 2018. I marts 2020 udpegede senatet endelig ti medlemmer af CNI, og det første møde blev afholdt umiddelbart derefter.

⁹² Den første ændring fastsatte en forældelsesfrist på tre år regnet fra de faktiske omstændigheder, som afgør, om der foreligger en interessekonflikt eller uforenelighed, og medførte, at et stort antal igangværende sager blev afsluttet, og at der opstod tvivl om muligheden for at pålægge sanktioner. Med den anden ændring blev der indført regler om lavere sanktioner ved interessekonflikter for lokale folkevalgte, som efter ANI's opfattelse ikke giver mulighed for afskrækkende sanktioner.

sanktionen ikke kan pålægges efter tre år)⁹³. ANI har bifaldet disse afgørelser, som på ny skaber klarhed og vished med hensyn til muligheden for at pålægge sanktioner efter en endelig domstolsafgørelse. En konsolidering af lovgivningen om integritet, uforenelighed og interessekonflikter vil gøre det muligt at tage hensyn til retspraksis og politikker til forebyggelse af korruption og skabe et stabilt grundlag for fremtiden.

ANI forstærkede sin oplysningsindsats vedrørende integritetsregler for kandidater under lokalvalgene og parlamentsvalget i 2020 og delte oplysninger med de relevante myndigheder om kandidater, der har forbud mod at bestride et offentligt embede. Inden lokalvalgene den 20. september 2020 kontaktede ANI centrale og lokale valgmyndigheder for at oplyse om kandidater, der kunne være underlagt et forbud mod at bestride et offentligt embede efter en sanktion for uforenelighed eller interessekonflikt i forbindelse med den pågældendes tidligere mandat⁹⁴. Desuden sendte ANI efter valget en nominel liste over kandidater, der havde forbud mod at bestride et offentligt embede i tre år, til de domstole, der har kompetence til at kontrollere nye folkevalgtes mandat. Visse kandidater blev forhindret i at opstille, og andre fik ikke noget embede, men for omkring halvdelen af de kandidater, der var underlagt et forbud, fastslog domstolene, at de har lov til at bestride det offentlige embede⁹⁵. Med hensyn til parlamentsvalget anmodede det rumænske senats valideringsudvalg som led i valideringsprocessen efter valget ANI om at oplyse, om de valgte senatorer havde været genstand for endelige og uigenkaldelige retsafgørelser som følge af uforenelighed eller interessekonflikter. ANI fastslog, at ingen af de valgte senatorer var underlagt et forbud mod at bestride et embede. Deputeretkammeret har anmodet om ANI's holdning med hensyn til en række deputeredes fremlæggelse af oplysninger om potentiel uforenelighed⁹⁶.

PREVENT, det elektroniske system til forhindring af interessekonflikter inden for offentlige indkøb, er effektivt, da antallet af konstaterede interessekonflikter er faldet markant. I 2020 analyserede PREVENT-systemet 19 140 indkøbsprocedurer med henblik på at identificere mulige interessekonflikter. I 2020 udstedte integritetsinspektørerne ti integritetsadvarsler til en samlet værdi af ca. 11,1 mio. EUR. Under undtagelsestilstanden i forbindelse med covid-19-pandemien fik offentlige myndigheder og juridiske personer, hvor staten havde aktiemajoriteten, tilladelse til at foretage direkte indkøb af materialer og udstyr til bekæmpelse af pandemien uden offentliggørelse i det elektroniske system for offentlige indkøb og med overskridelse af værdigrænsen (på ca. 27 000 EUR) for offentliggørelse i det elektroniske system. Det betød, at disse direkte indkøb ikke blev registreret i det elektroniske system og derfor ikke er blevet kontrolleret af PREVENT-systemet. For at afhjælpe problemet med at kontrollere procedurerne for direkte indkøb har ANI udviklet en mekanisme, der skal analysere datasæt vedrørende disse procedurer på grundlag af oplysninger fra offentlige kilder. Målet med denne mekanisme er at identificere "afviklede" interessekonflikter i disse indkøbsprocedurer, der har undgået PREVENT-systemets kontrol.

⁹³ Afgørelse 74/2020 af 16. november 2020 og kassationsdomstolens afgørelse 1/2021 af 18. januar 2021.

⁹⁴ Mere end 500 personer var underlagt et forbud; det nationale integritetsagentur (ANI), meddelelse om forebyggelses- og konsignationsforanstaltninger vedtaget af det nationale integritetsagentur i forbindelse med tilrettelæggelsen af lokalvalgene i 2020.

⁹⁵ Ud af de i alt 103 kandidater til lokalvalgene, der var underlagt et forbud, blev 65 kandidater ifølge oplysninger fra officielle kilder valgt. 15 folkevalgte blev nægtet det offentlige embede, mens 49 folkevalgte fik tilladelse til at bestride det offentlige embede.

⁹⁶ I henhold til vedtægterne for deputerede og senatorer har et medlem af parlamentet 15 dage til at oplyse, om der foreligger uforenelighed, og yderligere 30 dage til at træde tilbage fra en af de poster, der gav anledning til uforeneligheden.

Ved udgangen af januar 2021 har ANI ved hjælp af en risikomatrix verificeret 580 procedurer for direkte indkøb udført i første halvår af 2020 og identificeret 64 potentielle integritetshændelser (11 % af procedurerne), som vil blive analyseret yderligere. Dette kan medføre, at ex officio-proceduren for vurdering af disse sager sættes i gang.

Det nationaleagentur for forvaltning af beslaglagte aktiver (ANABI) er stadig fuldt operationelt. Formålet med ANABI er at sikre en effektiv fuldbyrdelse af de beslaglæggelseskendelser, der afsiges i straffesager, gennem en effektiv forvaltning af de beslaglagte aktiver, som agenturet modtager fra anklagere og dommere. I 2021 gik ANABI ind i sit femte år, og agenturet udvikler fortsat sine aktiviteter. Agenturet har på baggrund af sine erfaringer og med støtte fra justitsministeriet indledt en offentlig debat for at fremme en national strategi for styrkelse af systemet for inddrivelse af aktiver. Denne strategi og handlingsplan gælder for perioden 2021-2025 og indeholder målsætninger om øget kapacitet til at spore aktiver både nationalt og internationalt, bedre samarbejdsmekanismer for samtlige berørte interessenter og foranstaltninger til oprettelse af en national kriminalitetsforebyggelsesfond. Denne fond skal yde støtte til foranstaltninger til beskyttelse af ofre, forebyggelse af kriminalitet og uddannelse⁹⁷.

Der er fastsat begrænsede bestemmelser om svingdørsproblematikken for embedsmænd i lov 161/200360 og i de skiftende nationale strategier for bekæmpelse af korrupcion. Embedsmænd, der har overvåget og kontrolleret statsejede virksomheder i forbindelse med deres arbejde, kan ikke ansættes i eller yde særlig rådgivning til sådanne virksomheder i tre år efter udtræden af offentlig tjeneste. Der findes dog ingen regler om karenstidperioder for centrale beslutningstagere.

Håndhævelsen af adfærdskodekser og manglende regler om lobbyvirksomhed for parlamentarikere er fortsat en udfordring. Hvad angår adfærdskodekser for parlamentsmedlemmer har Greco for nylig peget på den manglende håndhævelse af reglerne samt på manglende regler om, hvordan parlamentsmedlemmer kommunikerer med lobbyister, foruden klart definerede restriktioner med hensyn til gaver, repræsentation, begunstigelser og andre ydelser⁹⁸. For at kompensere for de forskellige retsregler om svingdørsproblematikken blev der udviklet en standardprocedure, der kan anvendes af alle relevante offentlige institutioner, som led i et EU-finansieret projekt⁹⁹.

Rumænien har haft en lov om beskyttelse af whistleblowere siden 2004, men dens praktiske gennemførelse ligger på et relativt lavt niveau. Justitsministeriet meddelte ved udgangen af 2020, at der arbejdes på et forslag til en lov, som skal gennemføre direktivet om beskyttelse af whistleblowere. Den 5. marts 2021 blev lovforslaget og dets begrundelse offentliggjort på justitsministeriets websted til offentlig debat.

⁹⁷ Der fandtes lignende bestemmelser før december 2018, men de blev ophævet ved nøddekret nr. 114/2018. Den handlingsplan, der er knyttet til strategien, omfatter lovgivningsmæssige foranstaltninger til udvidelse af agenturets mandat og bestemmelser om de nye værktøjer, der er nødvendige for, at politiet og anklagerne bedre kan foretage finansielle efterforskninger. Disse foranstaltninger understøttes af en plan for investering i ny lagerkapacitet for retsvæsenet og ANABI samt uddannelsesprogrammer og gennemsigtighedsforanstaltninger. Den lovpakke, der skal sikre gennemførelsen af de vigtigste bestemmelser i strategien, ventes offentliggjort i anden halvdel af 2021.

⁹⁸ GRECO Fourth Evaluation Round — Second interim compliance report including Follow-up to the ad hoc (rule 34) Report.

⁹⁹ Denne standardprocedure blev den 18. marts 2021 lagt ud på webstedet vedrørende den nationale strategi for bekæmpelse af korrupcion. Offentlige institutioners anvendelse af proceduren vil blive evalueret i 2022.

Trods covid-19-pandemien er retsforfølgelsen af korruption stadig effektiv. De offentlige anklagemyndigheder og DNA var særligt opmærksomme på eventuelle korruptionsrelaterede problemer i forbindelse med offentlige indkøb under covid-19-pandemien. De mønstre, som DNA har identificeret, omhandler sager om brud på udbudsreglerne, bestikkelse af offentligt ansatte, der arbejder med udbudsprocedurer, og køb af forfalskede varer.

III. MEDIEPLURALISME OG MEDIEFRIHED

Retten til ytringsfrihed og retten til indsigt i oplysninger af offentlig interesse er forankret i forfatningen. Medietilsynsmyndighedens mission og sammensætning er fastsat i loven om audiovisuelle medier. Myndighederne overvejer at ændre denne lov i forbindelse med gennemførelsen af direktivet om audiovisuelle medietjenester¹⁰⁰.

Der hersker stadig bekymring med hensyn til det nationale audiovisuelle råds funktion og budget¹⁰¹. Det nationale audiovisuelle råd (CNA), som er den myndighed, der varetager offentlighedens interesser i forbindelse med audiovisuelle programmer, er oprettet ved lov som uafhængig offentlig myndighed under parlamentarisk kontrol. CNA's arbejde var afbrudt fra februar 2021, hvor fire ud af 11 medlemmers mandat udløb¹⁰², indtil den 11. maj, hvor de nye medlemmer, som parlamentet havde valgt, indtrådte¹⁰³. Det ser ud til, at de budgetproblemer, der nævnes i rapporten om retsstatssituationen 2020, stadig er til stede¹⁰⁴. Et lovforslag om gennemførelse af direktiv (EU) 2018/1808 om audiovisuelle medietjenester, hvori der stilles krav om tilstrækkelige økonomiske og budgetmæssige ressourcer, blev sendt i offentlig høring i marts 2021. Lovforslaget fastsætter, at myndigheden skal råde over tilstrækkelige budgetmidler.

Manglen på specifikke garantier for redaktionel uafhængighed og redaktionelle normer vækker fortsat bekymring. Hvad angår selvregulering i pressesektoren, har der ikke været ændringer siden rapporten om retsstatssituationen 2020, hvori der blev udtrykt bekymring over manglen på specifikke garantier for redaktionel uafhængighed og faglige normer, gennem enten lovgivning eller selvregulering. Covid-19-pandemien forværrede den økonomiske situation for trykte og lokale medier, som i forvejen havde det svært¹⁰⁵, og betød, at håndhævelsen af kvalitetsstandarder blev prioriteret lavt¹⁰⁶. I observatoriet for mediepluralisme (MPM) 2021 angives det, at journalisters usikre og dårlige arbejdsforhold er et stort vedvarende problem, og vurderes det, at den kommercielle påvirkning og ejernes påvirkning af redaktionelt indhold er et område med meget høj risiko¹⁰⁷.

¹⁰⁰ Rumænien ligger som nr. 48 på verdensplan i det internationale pressefrihedsindeks og nr. 21 i EU. Denne situation har været relativt uændret i de seneste år med en placering mellem nr. 44 og nr. 49 siden 2016.

¹⁰¹ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Rumænien, s. 13.

¹⁰² Det fremgår af en offentlig meddelelse af 10. februar 2021, at rådets offentlige møder vil blive genoptaget, når parlamentet har udnævnt nye medlemmer til de fire ledige mandater. Se det nationale audiovisuelle råd (CNA), pressemeddelelse af 10. februar 2021 om CNA's offentlige møder.

¹⁰³ Pagina de media, "Officielt. Parlamentet valgte nye medlemmer af CNA, heriblandt Mircea Toma", 11. maj 2021.

¹⁰⁴ Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Rumænien. I observatoriet for mediepluralisme 2021, landerapporten for Rumænien, s. 13, bemærkes det også, at CNA har begrænsede midler til rådighed.

¹⁰⁵ Center for uafhængig journalistik (2020), Fundamental Rights under Siege 2020, s. 18.

¹⁰⁶ Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Rumænien.

¹⁰⁷ Observatoriet for mediepluralisme 2021, landerapporten for Rumænien, s. 15. Se også Journalister uden Grænser — Rumænien.

Der er stadig ikke fuld gennemsigtighed med hensyn til ejerskabet af medierne¹⁰⁸. Som nævnt i rapporten om retsstatssituationen 2020 skal rådet i henhold til lov om audiovisuelle medier sikre gennemsigtighed i tilrettelæggelsen, driften og finansieringen af massemedierne i den audiovisuelle sektor. Der gælder ingen mediespecifikke regler for trykte og digitale medier, som er underlagt generelle regler om gennemsigtighed i henhold til selskabslovgivningen. I MPM oplyses det desuden, at der er smuthuller¹⁰⁹. Der henvises i øvrigt til databeskyttelsesregler for at undgå at offentliggøre visse oplysninger om medieejerskab, som tidligere blev fremlagt af CNA¹¹⁰. Ifølge MPM 2021 er nyhedsmediekoncentrationen høj, navnlig i markedssektoren for trykte nyheder, som er meget lille målt på både efterspørgsel og antal medier¹¹¹.

Statslig annoncering er fortsat en vigtig finansieringskilde for mediesektoren. Tilbagegangen inden for kommerciel annoncering har betydet, at medievirksomheder har mistet indtægter, mens kontrakter om statslig annoncering tilsyneladende giver anledning til bekymring for den redaktionelle frihed¹¹². Interessenter melder også om bekymring over tildelingen af midler og nævner f.eks. aftaler om annoncering af begivenheder under covid-19-pandemien, hvor det må antages, at sådanne begivenheder ikke kunne finde sted¹¹³.

Statslige midler til informationskampagner har spillet en stor rolle for medierne under covid-19-pandemien. Med nøddekret nr. 63 af 7. maj 2020¹¹⁴ blev der afsat ca. 50 mio. EUR til statslige mediekampagner, der skulle hjælpe med til at forhindre spredning af covid-19-smitten. Hovedparten af budgettet (53 %) skulle ifølge lovgivningen afsættes til tv-kampagner. I alt 364 ansøgere fik gavn af ordningen¹¹⁵. Ordningen blev kritiseret af nogle medievirksomheder og andre interessenter, der anså ansøgningskriterierne for at favorisere store medier og være befordrende for clickbait. De pegede også på risikoen for, at borgernes tillid til medierne falder, og for politisk pres og selv censur¹¹⁶.

Gennemførelsen af den retlige ramme for adgang til information giver stadig anledning til bekymring. Lovgivningen¹¹⁷ garanterer massemediers adgang til information af offentlig

¹⁰⁸ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Rumænien, s. 14.

¹⁰⁹ Observatoriet for mediepluralisme 2021, landerapporten for Rumænien, s. 14, nævnes et eksempel, hvor "et digitalt medieselskab kan være ejet af et andet selskab, som igen er ejet af en udenlandsk enhed med ukendte ejere".

¹¹⁰ Journalister uden Grænser – Rumænien.

¹¹¹ Det bemærkes i observatoriet for mediepluralisme 2021, landerapporten for Rumænien, s. 14, at markedet for trykte nyheder er meget lille målt i antal læsere og medier, og at det er kendetegnet ved at være stort set 100 % koncentreret på de fire største medier. Det fremgår desuden, at markedet for digitale nyheder er stærkt fragmenteret (37 % koncentration), mens koncentrationen er mere moderat, når det gælder TV og radio, hvor de fire største ejere tegner sig for henholdsvis 65 % og 59 % af seerne og lytterne. MPM advarer om, at manglen på data fortsat er en hindring for vurdering af markedsandele på onlinemarkedet, men bemærker også, at TV stadig er den vigtigste kilde til nyheder for de fleste borgere i Rumænien.

¹¹² Center for uafhængig journalistik (2020), Fundamental Rights under Siege, s. 17 og 18.

¹¹³ Ibid., s. 19.

¹¹⁴ Nøddekret nr. 63 af 7. maj 2020 om tilrettelæggelse og udførelse af offentlige oplysningskampagner i forbindelse med den epidemiologiske situation forårsaget af spredning af covid-19.

¹¹⁵ Information offentliggjort af regeringens generalsekretariat den 6. juli 2020 (<https://sgg.gov.ro/new/06-07-2020-anunt/>).

¹¹⁶ Center for uafhængig journalistik (2020), Fundamental Rights under Siege, s. 21; bidrag fra Funky Citizens til rapporten om retsstatssituationen 2021 og bidrag fra ekspertforummet til rapporten om retsstatssituationen 2021; Dumitrita Holdis (2020), ReportIt: When state funding discredits the press — The Romanian media is facing a financial and moral dilemma.

¹¹⁷ Lov nr. 544/2001 om adgang til information, artikel 17.

interesse, bl.a. gennem pressekonferencer, der skal arrangeres løbende af offentlige myndigheder¹¹⁸. Manglende adgang til information anføres dog fortsat som en stor udfordring for journalister. De problemer, der fortsat meldes om, også i forbindelse med covid-19-pandemien, omfatter forsinkelser på og afvisning af at levere information, manglende pressekonferencer¹¹⁹ samt henvisning til databeskyttelsesregler for at begrænse adgangen til information¹²⁰. Når afgørelser truffet af myndigheder, der afviser at give oplysninger, anfægtes i retten, foretages der desuden forskellige fortolkninger af de samme situationer¹²¹. Ud over generel statistik blev rådata vedrørende covid-19-pandemien fra marts 2021 stillet til rådighed¹²² og opdateret af myndighederne dagligt. På trods af denne indsats ser adgangen til information stadig ud til at være blevet vanskeliggjort yderligere under covid-19-pandemien, hvilket har fået civilsamfundet og journalister til at opfordre til større gennemsigtighed¹²³. Løbende overvågning fra de rumænske myndigheders side viser, at de retlige rammer anvendes forskelligt af forvaltningen, og at de offentlige myndigheder ikke prioriterer gennemsigtighedsforanstaltninger tilstrækkelig højt. Det laveste efterlevelsensniveau ses hos lokale myndigheder¹²⁴. Som risikofaktorer angiver MPM 2021 myndighedernes lydhørhed, som stadig er inkonsekvent, og det faktum, at det er besværligt at få adgang til domstolsprøvelse¹²⁵. I august 2020 blev der foreslået ændringer af gennemførelsesbestemmelserne for den retlige ramme for at imødegå nogle af udfordringerne. Nogle af de foreslåede bestemmelser er imidlertid blevet kritiseret for at kunne vanskeliggøre adgangen til visse informationer yderligere¹²⁶. I marts 2021 blev der iværksat et projekt vedrørende en strategi for håndtering af regeringens kommunikation¹²⁷.

Der meldes stadig om injuriersager mod undersøgende journalister. To nye varsler fra Europarådets platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed vedrører chikane og intimidering af journalister¹²⁸. En anden injuriersag mod undersøgende journalister i forbindelse med artikler om den globale fodboldindustri blev afvist af den pågældende rumænske domstol i begyndelsen af 2021. I en nyere dom i en injuriersag anlagt

¹¹⁸ Dekret nr. 195 af 16. marts 2020 om indførelse af undtagelsestilstand i Rumænien.

¹¹⁹ Center for uafhængig journalistik (2020), *Fundamental Rights under Siege*, s. 10; Liberties (2021) *EU 2020: Demanding on Democracy*; bidrag fra Funky Citizens til rapporten om retsstatssituationen 2021. Under landebesøget blev der også henvist til vanskeligheder med at skaffe oplysninger om talspersoner.

¹²⁰ Liberties (2021), *EU 2020: Demanding on Democracy*, s. 157 og 158, og bidrag fra Funky Citizens til rapporten om retsstatssituationen 2021.

¹²¹ Ifølge ekspertforumsammenslutningens bidrag til rapporten om retsstatssituationen 2021 blev der truffet divergerende afgørelser i første instans (sagsøger fik medhold i 21 og politiet i 20 sager) og i appelininstansen i retssager mod 42 politidistrikter vedrørende oplysninger om bøder og sanktioner, der var gældende under covid-19-pandemien.

¹²² Sundhedsministeriet, gennemsigtighed med hensyn til covid-19, <https://data.gov.ro/dataset/transparenta-covid>.

¹²³ Bidrag fra Funky Citizens til rapporten om retsstatssituationen 2021. Se også *Journalister uden Grænser — Rumænien*.

¹²⁴ Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Rumænien.

¹²⁵ Observatoriet for mediepluralisme 2021, *landerapporten for Rumænien*, s. 12.

¹²⁶ Bidrag fra Funky Citizens til rapporten om retsstatssituationen 2021.

¹²⁷ Regeringens generalsekretariat, 22. marts 2021, *Indledende konference om projektet vedrørende en strategi for håndtering af den rumænske regerings kommunikation*.

¹²⁸ Det første varsel vedrører en retssag anlagt i november 2020, hvor der kræves en erstatning på 488 000 EUR fra undersøgende journalister i forbindelse med en artikel om salg af mundbind, der blev anset for defekte. Det andet varsel vedrører en retssag, der blev anlagt i marts 2021 mod journalister og medievirksomheder efter artikler om seksuelle overgreb og voldtægt på et ortodokst kristent gymnasium. De rumænske myndigheder har i deres kommentar til den sidstnævnte sag, som også er tilgængelig på Europarådets platform vedrørende Rumænien, præciseret, at sagen i øjeblikket afventer dom i henhold til civilretten, og at sagen er anlagt af sagsøgeren personligt.

af borgmesteren i et distrikt i Bukarest mod en større avis fastslog retten i første instans, at en række artikler, som den pågældende avis havde bragt, skulle fjernes¹²⁹. Det oplyses, at borgmesteren også har indgivet en anmeldelse, der efterforskes af direktoratet for efterforskning af organiseret kriminalitet og terrorisme, mod journalister fra flere publikationer for deltagelse i en organiseret kriminel gruppe samt for afpresning¹³⁰. Civilsamfundet har desuden meldt om SLAPP-sager (strategisk retssag mod offentligt engagement) mod journalister, medier eller civilsamfund anlagt af offentlige institutioner eller forretningsfolk¹³¹.

IV. ANDRE INSTITUTIONELLE SPØRSMÅL VEDRØRENDE DEN DEMOKRATISKE KONTROL OG BALANCE

Rumænien er en semipræsidentiel republik med repræsentativt demokrati. Det rumænske parlament har to kamre: senatet (overhuset) og deputeretkammeret (underhuset). Regeringen, de deputerede, senatorerne og en gruppe på mindst 100 000 borgere har ret til at tage lovgivningsmæssige initiativer¹³². Forfatningsdomstolen er garant for forfatningens overholdelse og ansvarlig for at prøve loves forfatningsmæssighed¹³³.

Lovgivningens stabilitet og forudsigelighed giver stadig anledning til bekymring. Den almindelige procedure for udarbejdelse og vedtagelse af love er velreguleret og baseret på en udvidet institutionel magtdelingsstruktur. I rapporten om retsstatssituationen 2020¹³⁴ blev det imidlertid anført, at lovgivningen ændres for hyppigt, hvor formålet med ændringerne ofte er uklart, og de deraf følgende love kan være modstridende. Parlamentet har på forskellige politikområder taget initiativ til adskillige ændringer af de samme love, herunder modstridende ændringer, og efterfølgende vedtaget dem. Det lovgivende råd¹³⁵ oplyser, at gentagne og usammenhængende ændringer kombineret med manglen på kodificering af love, der er blevet ændret adskillige gange, har gjort det vanskeligt, selv for advokater, at få kendskab til den positive retstilstand. Virksomheder oplyser, at manglen på stabil og forudsigelig lovgivning er en udfordring¹³⁶. Det lovgivende råd ønsker derfor nu at indføre et krav om offentliggørelse af en konsolideret udgave af love, hver gang de ændres. Lov nr. 24

¹²⁹ Libertatea, "Retten i første instans har givet borgmester Baluta medhold i den civile retssag og besluttet at fjerne artiklerne om Goleac! Afgørelsen er ikke endelig", 24. maj 2021.

¹³⁰ Agerpres, "Journalist Cătălin Tolontan afhørt af DIICOT efter en anmeldelse fra borgmesteren for sektor 4", 20. maj 2021; Journalister uden Grænser og Active Watch har sendt et åbent brev til de rumænske myndigheder og anmodet om en undersøgelse af, hvordan straffesagen blev håndteret, og oplyser, at direktoratet for efterforskning og bekæmpelse af organiseret kriminalitet og terrorisme (DIICOT) i Rumænien har indledt en intern undersøgelse.

¹³¹ Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Rumænien. Der blev også meldt om mindst fem sager, hvor offentlige midler er blevet brugt til at dække omkostninger i forbindelse med retssager. MPM bemærker, at der lejlighedsvist er sager, der kan anses som eksempler på dette fænomen (dvs. SLAPP).

¹³² Rumæniens forfatning, artikel 74. Borgere, der udøver deres ret til at tage lovgivningsmæssige initiativer, skal dække mindst en fjerdedel af landets distrikter, og der skal i hvert af disse distrikter eller i Bukarest kommune indsamles mindst 5 000 underskrifter til støtte for et sådant initiativ.

¹³³ Rumæniens forfatning, artikel 142.

¹³⁴ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Rumænien, s. 16 og 17.

¹³⁵ Det lovgivende råd er parlamentets rådgivende ekspertorgan, som afgiver udtalelse om alle nye lovforslag og sikrer systematisk harmonisering og koordinering af hele lovkomplekset.

¹³⁶ Bidrag fra Østrigs handelskammer til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 24. Der er også blevet peget på den manglende retssikkerhed i forbindelse med det europæiske semester. Det europæiske semester, landerapporten for Rumænien 2020, SWD(2020) 522 final. Rumænien ligger under EU-gennemsnittet med hensyn til lovgivningens stabilitet og tilgængelighed, og interessenter oplyser, at usikkerheden om politiske og lovgivningsmæssige beslutninger har medført en generel opfattelse af uforudsigelighed.

om lovgivningsmæssig metode giver initiativtagerne til en lov mulighed for at beslutte, at loven skal genpubliceres i konsolideret form, men der gøres sjældent brug af denne mulighed. Det lovgivende råd har desuden taget initiativ til et projekt om kodificering af lovgivningen¹³⁷. Den parlamentariske procedure, hvor ændringsforslag forbliver under behandling, indtil de specifikt fjernes, betyder imidlertid, at en række ændringsforslag og procedurer, der har været under behandling længe, stadig holdes åbne i forhold til parlamentet. Parlamentets endelige afvisning, i den nye lovgivende magts første måneder, af problematiske ændringsforslag på centrale områder, der stadig var under behandling fra den foregående lovgiver, blev anset for et positivt skridt¹³⁸.

Regeringen har ikke vedtaget væsentlige nøddekreter på det retslige område siden den forrige rapport. Ved en vejledende folkeafstemning i maj 2019 stemte et flertal af borgerne for at forbyde regeringens brug af nøddekreter på det retslige område¹³⁹. Det afspejlede bekymringen over den overdrevne brug af nøddekreter på dette område, hvor der kun er udstedt få dekret siden november 2019¹⁴⁰. Ser man ud over det retslige område, blev hovedparten af nøddekreter i 2020 udstedt i forbindelse med covid-19-pandemien¹⁴¹. Med hensyn til procedurer i parlamentet er antallet af nødprocedurer vedrørende centrale retslige spørgsmål og bekæmpelse af korruption faldet markant i 2020. I februar 2021 forkastede parlamentet et forslag om at gennemgå lovforslaget om nedlæggelse af SIIJ gennem en parlamentarisk nødprocedure.

Antallet af konsekvensanalyser og offentlige høringer i forbindelse med behandling af lovforslag er stadig begrænset. På trods af regeringens generalsekretariats bestræbelser på at styrke centrale og lokale myndigheders kapacitet med henblik på at underbygge offentlige afgørelser¹⁴² er brugen af evidensbaserede instrumenter i den politiske beslutningsproces stadig svingende, og konsekvensanalyser af lovgivningen er ofte overfladiske¹⁴³. Fra civilsamfundets side oplyses det, at mange lovforslag, der er underlagt offentlig høring, ikke indvirker på budgettet. Der blev i 2020 vedtaget 65 normative retsakter i regeringens generalsekretariat, hvoraf der kun blev givet offentlig meddelelse om 12. Ud af 47 modtagne anbefalinger blev kun én godkendt. 11 ud af 12 offentliggjorte normative retsakter forblev uændrede¹⁴⁴. Ikke-statslige organers og medierepræsentanters deltagelse i politikudformningen er sporadisk¹⁴⁵, selv om den digitale infrastruktur er på plads. Antallet af

¹³⁷ Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Rumænien.

¹³⁸ Kommissionens rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om Rumæniens fremskridt som led i mekanismen for samarbejde og kontrol, COM(2021) 370 final.

¹³⁹ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Rumænien, s. 16.

¹⁴⁰ Undtagelserne omfatter i) foranstaltninger til sikring af retssystemets funktion under covid-19-pandemien, ii) en lov fra februar 2020 om offentlige indkøb, hvorved der blev indført en potentiel ny procedure for disciplinærsager mod dommere, og som blev erklæret forfatningsstridig, og iii) et nøddekret af 30. december 2020, der udskyder ikrafttrædelsen af bestemmelser, som øger det antal dommere, der kræves i visse dommerpaneler, og som ventes ophævet som led i den igangværende revision af retsplejelovene.

¹⁴¹ Der blev udstedt 159 nøddekreter i forbindelse med covid-19-pandemien. De øvrige 68 omhandlede andre foranstaltninger.

¹⁴² Lov nr. 24/2000 om udarbejdelse af retsakter indeholder en indledende forpligtelse til at angive konsekvenserne af forslag til retsforskrifter, og kravene om konsekvensanalyser af lovgivningen er blevet yderligere præciseret i regeringsbeslutning nr. 1361 fra 2006. I henhold til disse bestemmelser skal alle retsforskrifter ledsages af en begrundelse, der indeholder en beskrivelse af baggrunden for lovforslaget og en vurdering af dets konsekvenser.

¹⁴³ Se Sustainable Governance Indicators 2020, Romania Report, s. 28 og 29.

¹⁴⁴ Årlig rapport om beslutningers gennemsigtighed (1. januar 2020-31. december 2020), bilag nr. 20 — PS 14/2019 på niveauet for regeringens generalsekretariat (bilag I).

¹⁴⁵ Europa-Kommissionen, Public administration characteristics and performance in EU28, april 2018.

brugere på den digitale høringsplatform er stadig begrænset¹⁴⁶. Regeringens generalsekretariat arbejder på et katalog over NGO'er, der er interesseret i at deltage i beslutningsprocessen.

Den undtagelsestilstand, der var blevet erklæret i forbindelse med covid-19-pandemien, blev afløst af et forhøjet alarmberedskab, og nødforanstaltninger blev underkastet domstolskontrol. Den undtagelsestilstand, der var blevet erklæret i forbindelse med covid-19-pandemien, blev ophævet den 14. maj 2020. Efter undtagelsestilstandens ophør blev der den 15. maj erklæret forhøjet alarmberedskab¹⁴⁷, hvilket blev bekræftet af regeringen den 18. maj¹⁴⁸, i første omgang for 30 dage. Det forhøjede alarmberedskab blev derefter forlænget ved regeringsbeslutninger for 30 dage ad gangen. Det forhøjede alarmberedskab er fortsat gældende. Efter afgørelser fra forfatningsdomstolen, der satte spørgsmålstegn ved retsgrundlaget for undtagelsestilstanden, godkendte parlamentet det forhøjede alarmberedskab, som regeringen havde erklæret¹⁴⁹. I 2020 og 2021 traf kassationsdomstolens afdeling for administrative og skattemæssige tvister ved endelig afgørelse i sidste instans i 12 sager vedrørende administrative retsakter udstedt på grundlag af artikel 15 i lov nr. 136/2020 om fastlæggelse af folkesundhedsforanstaltninger i situationer med epidemiologisk og biologisk risiko til anvendelse i forbindelse med covid-19-pandemien. I to sager afgjorde retten, at de administrative retsakter skulle annulleres¹⁵⁰.

De foranstaltninger, der skulle løse problemet med gennemførelse af retsafgørelser og anvendelse af domstolens praksis i den offentlige forvaltning, er stadig ikke iværksat. Efter at det var blevet konstateret, at Rumænien overtræder artikel 6, stk. 1, i den europæiske menneskerettighedskonvention, ved at staten eller juridiske enheder under statens ansvar ikke overholder endelige nationale retsafgørelser eller først gør dette med betydelig forsinkelse¹⁵¹, forbliver Rumænien under skærpet tilsyn af Europarådets Ministerkomité med henblik på fuldbyrdelse af denne dom¹⁵². I denne forbindelse forelagde Rumænien i 2019 en handlingsplan for Europarådets Ministerkomité og godkendte listen over foranstaltninger til opfyldelse af handlingsplanen¹⁵³. Disse foranstaltninger er imidlertid ikke blevet gennemført¹⁵⁴. I et memorandum af 27. november 2020 besluttede regeringen at nedsætte en

¹⁴⁶ Der var 202 brugere af platformen consultare.gov.ro i 2020.

¹⁴⁷ Beslutning nr. 24 fra det nationale udvalg for nødsituationer, som godkender etableringen af et nationalt forhøjet alarmberedskab samt infektionsforebyggelses- og kontrolforanstaltninger i forbindelse med den epidemiologiske situation som følge af SARS-CoV-2-virusset.

¹⁴⁸ Regeringsbeslutning nr. 394 af 18. maj 2020 om erklæring af forhøjet alarmberedskab og om foranstaltninger, der gælder i perioden for det forhøjede alarmberedskab, til forebyggelse og bekæmpelse af konsekvenserne af covid-19-pandemien.

¹⁴⁹ Lov nr. 55/2020 af 15. maj 2020 om foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af konsekvenserne af covid-19-pandemien.

¹⁵⁰ Input fra Rumænien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 44 og 45.

¹⁵¹ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 6. september 2005, *Săcăleanu Group mod Rumænien* (sag nr. 73970/01).

¹⁵² Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afdeling for fuldbyrdelse af domme, afgørelse CM/Del/Dec(2021)1398/H46-23 af 11. marts 2021.

¹⁵³ Disse foranstaltninger omfattede ændringer af de retlige rammer med det formål at sikre rettidig fuldbyrdelse og en mekanisme til at føre tilsyn med og forhindre forsinket fuldbyrdelse af domme, hvor staten er skyldner, til etablering i justitsministeriets regi.

¹⁵⁴ Europarådets Ministerkomité opfordrede igen myndighederne til senest den 15. juni 2021 at fremlægge deres analyse af en mulig konflikt mellem de undersøgte metoder til sikring af økonomisk erstatning, hvor skyldneren er et statskontrolleret selskab, og statens øvrige internationale forpligtelser og anmodede dem også om at underrette Ministerkomitéen om eventuel yderligere udvikling i deres overvejelser om de nødvendige foranstaltninger på dette område og udtrykte dyb bekymring over den langvarige mangel på

arbejdsgruppe, der skulle foreslå nye juridiske løsninger til opfyldelse af alle kravene i handlingsplanen, bl.a. med hensyn til gennemførelse af domme, der pålægger staten eller juridiske enheder en forpligtelse til at udføre en bestemt handling under statens ansvar (en ikke-økonomisk forpligtelse).

En dom afsagt af forfatningsdomstolen den 8. juni 2021 har givet anledning til alvorlig bekymring, eftersom den stiller spørgsmålstejn ved princippet om EU-rettens forrang. Forfatningsdomstolen tog i denne dom¹⁵⁵ afstand fra de konklusioner, som EU-Domstolen havde draget i sin præjudicielle afgørelse af 18. maj 2021, og stillede mere generelt spørgsmålstejn ved princippet om EU-rettens forrang¹⁵⁶. Den fastslog, at nationale domstole ikke har kompetence til at efterprøve, om nationale bestemmelser, som forfatningsdomstolen har anset for at være forfatningsmæssige, er i overensstemmelse med EU-retten, og at nationale domstole ikke er underlagt de forpligtelser, der følger af MSK-beslutningen¹⁵⁷. Dette kan udgøre en alvorlig hindring for domstole, som skal anvende de EU-retlige krav, der er fastsat i den nævnte præjudicielle afgørelse, når de træffer afgørelse i sager, herunder sager, der vedrører SIII.

Uafhængige myndigheder var stadig aktive under hele covid-19-pandemien. I 2020 indbragte ombudsmanden¹⁵⁸ i alt 18 sager om forfatningsstridighed for forfatningsdomstolen (indsigelse), hvoraf 11 blev antaget helt eller delvist, mens to blev afvist, og fire stadig verserer. Seks indsigelse vedrørende forfatningsstridighed, der var indbragt for forfatningsdomstolen, vedrørte foranstaltninger, der var iværksat i forbindelse med undtagelsestilstanden og det forhøjede alarmberedskab. Ombudsmanden sendte også i alt 65 breve og anbefalinger til forskellige ministre om deres beslutninger i forbindelse med undtagelsestilstanden og det forhøjede alarmberedskab. Den 16. juni 2021 afsatte parlamentet ombudsmanden fra hendes stilling, efter at det havde forkastet hendes aktivitetsrapporter for de seneste tre år. Den 29. juni 2021 fastslog forfatningsdomstolen, at parlamentets afskedigelse af ombudsmanden var forfatningsstridig, eftersom det ikke fremgik klart af den lov, der omhandlede afskedigelsen, hvorfor denne sanktion blev pålagt, eller at den kunne

konkrete fremskridt og opfordrede myndighederne til at bestræbe sig endnu mere på at sikre, at denne proces hurtigt afsluttes. Se CM/Del/Dec(2021)1398/H46-23, punkt 6-7.

¹⁵⁵ Forfatningsdomstolens afgørelse nr. 390 af 8. juni 2021 vedrørende indsigelsen om, at bestemmelserne i artikel 881 og 889 i lov nr. 304/2004 om retssystemets organisering og i regeringens nøddekret nr. 90/2018 om visse foranstaltninger vedrørende funktionen af sektionen for efterforskning af lovovertrædelser i retsvæsenet er i strid med forfatningen.

¹⁵⁶ Domstolen bemærkede i præmis 251 og 252 i sin dom af 18. maj 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" m.fl., forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 og C-379/19, at princippet om EU-rettens forrang kræver, at den forelæggende ret undlader at anvende de omhandlede bestemmelser, uanset om de er fastsat ved lov eller i forfatningen, og at dette princip skal fortolkes således, at det er til hinder for en medlemsstats forfatningsbestemmelser som fortolket af denne medlemsstats forfatningsdomstol, hvorefter en lavere retsinstans ikke af egen drift kan undlade at anvende en national bestemmelse, der er omfattet af anvendelsesområdet for beslutning 2006/928, og som denne retsinstans i lyset af en dom afsagt af Domstolen anser for at være i strid med denne beslutning eller med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

¹⁵⁷ Domstolen præciserede i sin dom af 18. maj 2021, at Rumænien skal træffe passende foranstaltninger til at opfylde MSK-benchmarkene, idet medlemsstaten i henhold til det i artikel 4, stk. 3, TEU fastsatte princip om loyal samarbejde skal tage behørigt hensyn til de rapporter, som Kommissionen har udarbejdet på grundlag af den nævnte beslutning, og navnlig til de henstillinger, der er formuleret i disse rapporter, og at en sådan forpligtelse påhviler enhver myndighed i den pågældende medlemsstat. Ibid., præmis 176-178.

¹⁵⁸ Den anmodning om akkreditering af ombudsmanden, der blev forelagt for det europæiske netværk af nationale menneskerettighedsinstitutioner (ENNHRI) i 2020, er stadig under behandling.

indbringes for en uafhængig eller uvildig domstol. Beslutningen om afskedigelsen blev derfor omstødt, og ombudsmanden blev genindsat i sin stilling.

Et forslag om at sammenlægge det rumænske menneskerettighedsinstitut med det nationale råd for bekæmpelse af forskelsbehandling er under behandling i parlamentet.

Efter vedtagelsen af loven om ændring af det rumænske menneskerettighedsinstituts (RIHR) mandat og beføjelser¹⁵⁹ rejste den rumænske præsident indsigelse om forfatningsstridighed. I denne forbindelse erklærede forfatningsdomstolen loven forfatningsstridig i sin helhed. Et lovforslag om sammenlægning af RIHR med det nationale råd for bekæmpelse af forskelsbehandling (NCCD) er under behandling i senatet. Store forskelle i disse to institutioners retlige status, mission og mandat¹⁶⁰ skaber imidlertid usikkerhed om den foreslåede sammenlægning¹⁶¹.

Nye ændringer, der skal gøre det nemmere at stifte foreninger og fonde, trådte i kraft i 2020. Ændringerne af regeringsdekret 26/2000 sigter mod at understøtte foreningsfriheden og mindske den administrative byrde for NGO'er¹⁶². De nye bestemmelser tilskynder navnlig til brug af elektroniske dokumenter og til effektivisering af procedurer og registreringsregler. Disse ændringer blev betraget som et fremskridt af flere civilsamfundsorganisationer, men der er også eksempler på kritik, bl.a. med hensyn til manglende sammenhæng i ændringerne¹⁶³. Interessenter oplyser, at civilsamfundsorganisationer blev negativt påvirket af begrænsningerne i retten til forsamlings- og foreningsfrihed i forbindelse med covid-19-pandemien¹⁶⁴. Civilsamfundets råderum anses stadig for at være indsnævret¹⁶⁵.

¹⁵⁹ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Rumænien, s. 17.

¹⁶⁰ RIHR har status som uafhængigt organ og juridisk person, hvorimod NCCD er oprettet som en statslig myndighed med status som juridisk person. RIHR's mission er at give offentlige organer, NGO'er og rumænske borgere større viden om menneskerettighedsspørgsmål, mens NCCD's mission er at gennemføre princippet om lighed mellem borgerne i henhold til den rumænske forfatning i den nationale og internationale lovgivning. Endelig har RIHR et generelt mandat til at levere forskning, oplysning og uddannelse på menneskerettighedsområdet. NCCD udøver et mandat, der er begrænset til området for gennemførelse af principperne om lighed og ikke-forskelsbehandling.

¹⁶¹ Bidrag fra det europæiske netværk af nationale menneskerettighedsinstitutioner til årsrapporten om retsstatssituationen 2021, s. 272 og 273.

¹⁶² Bidrag fra agenturet for grundlæggende rettigheder til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 7. Bidrag fra APADOR — Helsinki-komiteén til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 20.

¹⁶³ Bidrag Funky Citizens til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 30, og oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Rumænien.

¹⁶⁴ Bidrag fra APADOR — Helsinki-komiteén til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 20.

¹⁶⁵ CIVICUS' rating, som er en skala med fem kategorier: åben, indsnævret, obstrueret, undertrykt og lukket.

Bilag I: Liste over kilder i alfabetisk rækkefølge*

* Listen over indkomne bidrag i forbindelse med høringen om rapporten om retsstatssituationen 2021 kan findes på <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Agerpres, "Journalist Cătălin Tolontan afhørt af DIICOT efter en anmeldelse fra borgmesteren for sektor 4" (*Jurnalitul Cătălin Tolontan, audiat la DIICOT în urma unei plângeri depuse de primarul Sectorului 4*), 20. maj 2021 (<https://www.agerpres.ro/justitie/2021/05/20/jurnalitul-catalin-tolontan-audiat-la-diicot-in-urma-unei-plangeri-depuse-de-primarul-sectorului-4--716788>).

Bertelsmann Foundation, *Sustainable Governance Indicators 2020, Romania Report* (https://www.sgi-network.org/docs/2020/country/SGI2020_Romania.pdf).

Center for uafhængig journalistik (2020), *Fundamental Rights under Siege 2020*.

Center for uafhængig journalistik (2020), *Fundamental Rights under Siege 2020*, s. 18 (https://cji.ro/wp-content/uploads/2020/09/Freedom-of-expression-report_final.pdf).

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2021), *Media pluralism monitor 2021 — Country Report for Romania*.

Den rumænske regering (2021), input fra Rumænien til rapporten om retsstatssituationen 2021.

Det nationale audiovisuelle råd (CNA), pressemeddelelse om CNA's offentlige møder, 10. februar 2021 (<https://www.cna.ro/article11090,11090.html>).

Det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse (DNA), aktivitetsrapport for 2020 (<http://www.pna.ro/obiect2.jsp?id=489>).

Det nationale integritetsagentur (ANI), meddelelse om forebyggelses- og konsignationsforanstaltninger vedtaget af det nationale integritetsagentur i forbindelse med tilrettelæggelsen af lokalvalgene i 2020 (<https://www.integritate.eu/Comunicate.aspx?Action=1&NewsId=3005¤tPage=4&M=NewsV2&PID=20>).

Dumitrita Holdis (2020), *ReportIt: When state funding discredits the press — The Romanian media is facing a financial and moral dilemma* (<https://www.mappingmediafreedom.org/2020/10/30/reportit-when-state-funding-discredits-the-press-the-romanian-media-is-facing-a-financial-and-moral-dilemma/>).

Europa-Kommissionen (2018), *Public administration characteristics and performance in EU28* (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8123&furtherPubs=yes>).

Europa-Kommissionen (2020), *Rapport om retsstatssituationen 2020 — retsstatssituationen i Den Europæiske Union*.

Europa-Kommissionen (2021), *EU's resultatavtale for retlige anliggender*.

Europarådet, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists — Romania (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/romania>).

Expert Forum (2021), bidrag fra ekspertforummet til rapporten om retsstatssituationen 2021.

Funky Citizens (2021), bidrag fra Funky Citizens til rapporten om retsstatssituationen 2021.

Generaldirektoratet for Kommunikation (2019), *Flash Eurobarometer-undersøgelse 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Generaldirektoratet for Kommunikation (2020), *Særlig Eurobarometerundersøgelse 502: Corruption*.

Holdis, Dumitrita (2020), *ReportIt: When state funding discredits the press — The Romanian media is facing a financial and moral dilemma* (<https://www.mappingmediafreedom.org/2020/10/30/reportit-when-state-funding-discredits-the-press-the-romanian-media-is-facing-a-financial-and-moral-dilemma/>).

Journalister uden Grænser — Rumænien (<https://rsf.org/en/romania>).

Journalister uden Grænser og Active Watch (2021), *Åbent brev til de rumænske myndigheder med anmodning om en undersøgelse af, hvordan straffesagen blev håndteret* (<https://rsf.org/en/news/romania-open-letter-rsf-and-activewatch-denounce-judicial-pressures-investigative-journalists>).

Libertatea, "Retten i første instans har givet borgmester Baluta medhold i den civile retssag og besluttet at fjerne artiklerne om Goleac! Afgørelsen er ikke endelig", 24. maj 2021 (<https://www.libertatea.ro/stiri/in-procesul-civil-judecatoria-sectorului-2-a-dat-dreptate-primarului-baluta-si-a-decis-si-stergere-articolelor-despre-goleac-3566580>).

Liberties (2021), *EU 2020: Demanding on Democracy* (<https://www.liberties.eu/en/stories/rule-of-law-report-2021-democracy-demanding-on-democracy/43362>)

Regeringens generalsekretariat (2020), *Årlig rapport om beslutningers gennemsigtighed* (1. januar 2020-31. december 2020), bilag nr. 20 — PS 14/2019 på niveauet for regeringens generalsekretariat (<http://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2021/02/19022021-SGG-Raportul-de-evaluare-a-implementarii-Legii-nr.-52-2003-in-anul-2020-.pdf>).

Regeringens generalsekretariat (2021), *Indledende konference om projektet vedrørende en strategi for håndtering af den rumænske regerings kommunikation* (<http://sgg.gov.ro/1/conferinta-de-deschidere-a-proiectului-strategia-pentru-managementul-comunicarii-guvernamentale-a-romaniei-cod-sipoca-754/>).

Rumæniens forfatningsdomstol, pressemeddelelse af 7. april 2021 (<https://www.ccr.ro/comunicat-de-presa-7-aprilie-2021/>).

Bilag II: Landebesøg i Rumænien

Kommissionens tjenestegrene afholdt i april 2021 virtuelle møder med:

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

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

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- European Federation of Journalists
- European Partnership for Democracy
- European Youth Forum
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists
- International Federation for Human Rights
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)

- International Press Institute
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporters without Borders
- Transparency International EU