



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 8.6.2021
COM(2021) 370 final

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

über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

1. EINLEITUNG

Das Kooperations- und Kontrollverfahren (Cooperation and Verification Mechanism – CVM) wurde beim Beitritt Rumäniens zur EU im Jahr 2007 als Übergangsmaßnahme eingeführt, um die anhaltenden Bemühungen Rumäniens um eine Reform seines Justizwesens zu unterstützen und die Bekämpfung von Korruption voranzubringen.¹ Dabei handelte es sich um eine gemeinsame Verpflichtung Rumäniens und der EU. Entsprechend dem Beschluss zur Einführung des Mechanismus, wie vom Rat betont und vom Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) bestätigt, endet das CVM, sobald Rumänien alle Vorgaben zufriedenstellend erfüllt hat.²

Im Rahmen des CVM wird seit 2007 daran gearbeitet, den Reformprozess auf der Grundlage der Vorgaben zu fördern und zu verfolgen. Im Januar 2017 nahm die Kommission eine umfassende Bewertung der Fortschritte Rumäniens in den zehn Jahren seit der CVM-Einführung vor.³ Dadurch ergab sich ein klareres Bild der beträchtlichen Fortschritte, zudem konnte die Kommission zwölf spezifische Empfehlungen aussprechen, deren Umsetzung zur Beendigung des CVM ausreichen würde. Dies hing demnach von der unumkehrbaren Erfüllung der Bedingungen ab – allgemeinere Bedingung wäre zugleich, dass die Entwicklungen nicht in eine Richtung verlaufen, die die Fortschritte eindeutig rückgängig machen.

Seither hat die Kommission drei Bewertungen der bei der Umsetzung der Empfehlungen erzielten Fortschritte vorgenommen. Im November 2017⁴ stellte die Kommission zum einen Fortschritte bei einer Reihe von Empfehlungen fest, zum anderen aber merkte sie an, dass die Reformbemühungen an Schwung verloren hätten, und warnte davor, dass Themen, die im Bericht vom Januar 2017 als abgeschlossen betrachtet worden waren, wieder aufgenommen werden könnten.⁵ Im Bericht vom November 2018 kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Entwicklungen die Unumkehrbarkeit der Fortschritte rückgängig gemacht oder infrage gestellt hatten und dass zusätzliche Empfehlungen erforderlich waren.⁶ Sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat unterstützten diese Auffassung.^{7,8} Im Bericht vom Oktober 2019 wurde die Absicht der rumänischen Regierung begrüßt, den Ansatz neu auszurichten, es wurde jedoch bedauert, dass Rumänien sich nicht mit allen Empfehlungen auseinandergesetzt hatte.⁹ Die Kommission forderte die zuständigen rumänischen Behörden auf, ihre Zusage, die Reform wieder in Angriff zu nehmen, in konkrete Schritte umzusetzen, um allen Empfehlungen nachzukommen.

¹ Im Anschluss an die Schlussfolgerungen des Rates vom 17. Oktober 2006 (13339/06) wurde das CVM am 13. Dezember 2006 per Kommissionsbeschluss eingeführt (C(2006) 6569).

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

³ COM(2017) 44.

⁴ COM(2017) 751.

⁵ Der Rat teilte diese Auffassung. Schlussfolgerungen des Rates zum Kooperations- und Kontrollmechanismus vom 12. Dezember 2017 – https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf.

⁶ COM(2018) 851.

⁷ Nichtlegislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. November 2018 zur Rechtsstaatlichkeit in Rumänien, P8_TA-PROV(2018) 0446.

⁸ Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Dezember 2018 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-st15187_en.pdf.

⁹ COM(2019) 499.

Im Jahr 2020 bekräftigte die Regierung ihre Entschlossenheit, die Ziele des CVM zu erreichen, wenngleich insgesamt nur begrenzte Fortschritte erzielt wurden. Dies lässt sich unter anderem mit der Lage im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und der Tatsache erklären, dass 2020 ein Wahljahr in Rumänien war. Unter diesen Umständen veröffentlichte die Kommission keinen speziellen CVM-Bericht, hielt jedoch an ihrer genauen Überwachung der Entwicklungen sowie an der Zusammenarbeit und dem Dialog mit den rumänischen Behörden und Interessenträgern, auch im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsmechanismus, fest.

Im September 2020 nahm die Kommission ihren *Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 – Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union*¹⁰ an, in dem Entwicklungen auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedstaaten beleuchtet werden. Er umfasst die Bereiche Justizsystem, Rahmen für die Korruptionsbekämpfung, Medienpluralismus sowie weitere institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung. Die proaktive Beteiligung der rumänischen Behörden an diesem neuen Rechtsstaatlichkeitsmechanismus ist ein wichtiges Zeichen des Engagements zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und damit der Belange, die unter das CVM fallen. Das spezielle Länderkapitel für Rumänien enthielt aktuelle Informationen zu den Entwicklungen bei der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung seit dem CVM-Bericht vom Oktober 2019¹¹ sowie zu Fragen, die für die Kapazität des Mitgliedstaats für Reformen und deren Tragfähigkeit im Allgemeinen von Bedeutung sind, wie etwa die Qualität der Gesetzgebung und des Gesetzgebungsverfahrens sowie die Medienlandschaft.

Die Rechtsstaatlichkeit im Allgemeinen, die Unabhängigkeit der Justiz, die Wiederaufnahme der Korruptionsbekämpfung und die „Bewältigung der Stagnation und Regressionen der letzten Jahre“ sind Teil des Programms der neuen Regierung, die Ende Dezember 2020 ihr Amt angetreten hat. In dem Programm wird die Absicht der Regierung dargelegt, „die Bemühungen zum Abschluss des CVM auf der Grundlage echter Fortschritte im Hinblick auf die Unabhängigkeit und Effizienz des rumänischen Justizsystems fortzusetzen“.¹² Im Januar 2021 nahm sie ein Memorandum an, in dem sie ihre politische Zusage zum Ausdruck brachte, alle ausstehenden CVM-Empfehlungen im Hinblick auf die Aufhebung des Verfahrens umzusetzen.¹³ Zu den in dem Memorandum dargelegten Plänen gehören ein Gesetzentwurf zur Abschaffung der Staatsanwaltschaftlichen Sektion für die Untersuchung von Straftaten im Justizwesen (SIIJ) und Änderungen der Justizgesetze, die beide unmittelbar mit den CVM-Empfehlungen verknüpft sind.

Eine wichtige Entwicklung ist das vom EuGH vom 18. Mai 2021 in einer Reihe von Vorabentscheidungsersuchen gefällte Urteil, mit dem das Wesen des CVM und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen Rumäniens geklärt wurden. In Bezug auf den CVM-Beschluss von 2006 erklärte der Gerichtshof, dass dieser für Rumänien ab seinem Beitritt zur EU in allen seinen Teilen verbindlich ist, und verpflichtet das Land, die im Anhang des Beschlusses aufgeführten Vorgaben, die ebenfalls verbindlich sind, zu erfüllen.¹⁴ Diese auf

¹⁰ COM(2020) 580.

¹¹ SWD(2020) 322.

¹² https://gov.ro/fisiere/pagini_fisiere/Program_de_guvernare_2020_2024.pdf

¹³ Memorandum: Vorrangige Schritte zum Abschluss des Kooperations- und Kontrollverfahrens (CVM) – Rechtsvorschriften im Bereich Justiz (Nr. 5073/2021/19.1.2021).

¹⁴ Von Rumänien zu erfüllende CVM-Vorgaben:

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

der Grundlage der von der Kommission vor dem Beitritt Rumäniens festgestellten Mängel festgelegten Vorgaben sollen insbesondere sicherstellen, dass dieser Mitgliedstaat die Werte der Rechtsstaatlichkeit wahrt. Rumänien ist daher verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Vorgaben zu erfüllen, und von der Durchführung aller Maßnahmen abzusehen, die die Erfüllung dieser Vorgaben gefährden könnten.¹⁵ In dem Urteil wird auch klargestellt, dass die Berichte der Kommission über das CVM Anforderungen in Bezug auf Rumänien enthalten und dass die „Empfehlungen“ im Hinblick auf die Erfüllung der Vorgaben abgegeben werden. Gemäß dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit muss Rumänien diesen Anforderungen und Empfehlungen gebührend Rechnung tragen und davon absehen, Maßnahmen zu ergreifen oder aufrechtzuerhalten, die das durch diese Anforderungen und Empfehlungen vorgeschriebene Ergebnis gefährden könnten.¹⁶

Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick über die Fortschritte in Bezug auf das CVM seit Oktober 2019. Obwohl sich die spezifische Formulierung einiger Empfehlungen auf den Zeitpunkt ihrer Abgabe bezieht, ist die Absicht dieser Empfehlungen nach wie vor klar, und alle verbleibenden Empfehlungen sind umzusetzen, während die bereits umgesetzten weiterhin im Auge behalten werden müssen, um Rückschritte zu vermeiden. Die Kommission fordert Rumänien, seine Regierung und sein Parlament auf, die im Rahmen des CVM eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen und die Umsetzung aller verbleibenden CVM-Empfehlungen aktiv voranzutreiben. Dies würde den Abschluss des CVM ermöglichen, und Fragen der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien würden weiterhin im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsmechanismus verfolgt, der für alle Mitgliedstaaten gilt.

Ebenso wie die Berichte der Vorjahre ist auch der vorliegende Bericht das Ergebnis einer sorgfältigen Analyse, bei der sich die Kommission auf die enge Zusammenarbeit mit rumänischen Institutionen sowie auf Informationen vonseiten der Zivilgesellschaft und sonstiger Interessenträger gestützt hat.¹⁷

2. BEWERTUNG DER FORTSCHRITTE BEI DER UMSETZUNG DER EMPFEHLUNGEN

In diesem Abschnitt werden die Fortschritte bewertet, die bei den zwölf Empfehlungen vom Januar 2017 und den acht zusätzlichen Empfehlungen vom November 2018 erzielt wurden. Die Erfüllung aller verbleibenden Empfehlungen ist für den Reformprozess von entscheidender Bedeutung, um die negativen Auswirkungen der in den CVM-Berichten von

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

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

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

¹⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 18. Mai 2021 in den verbundenen Rechtssachen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 und C-379/19, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ u. a., Rn. 167–172.

¹⁶ Ebd. Rn. 173–177.

¹⁷ Die Kommissionsdienststellen organisierten zwei Informationsreisen im Februar und Juni 2020 sowie zwei Informationsreisen im Januar und März 2021 (gegebenenfalls virtuelle Besuche). An den Treffen nahmen der Justizminister, die Mitglieder des rumänischen Parlaments, der Oberste Richterrat, der Oberste Kassations- und Gerichtshof, der Generalstaatsanwalt, die Nationale Direktion für Korruptionsbekämpfung, die Nationale Agentur für die Verwaltung sichergestellter Vermögenswerte (ANABI), zivilgesellschaftliche Organisationen und Justizverbände teil.

2017, 2018 und 2019 festgestellten Rückschritte zu beseitigen und das CVM abschließen zu können.

2.1. Vorgabe 1: Unabhängigkeit der Justiz und Justizreform

Justizgesetze und rechtliche Garantien für die Unabhängigkeit der Justiz

Empfehlungen 2018

- *Die Umsetzung der Justizgesetze und nachfolgender Dringlichkeitsanordnungen sind unverzüglich auszusetzen.*
- *Die Justizgesetze sind unter umfassender Berücksichtigung der Empfehlungen im Zuge des CVM sowie der Empfehlungen der Venedig-Kommission und der GRECO zu überarbeiten.*

Drei Justizgesetze regeln den Status von Richtern und Staatsanwälten sowie die Struktur des Justizsystems und des Obersten Richterrats. Sie sind daher von zentraler Bedeutung, wenn es darum geht, die Unabhängigkeit der Richter und Staatsanwälte und das reibungslose Funktionieren der Justiz zu gewährleisten. Änderungen dieser Justizgesetze in den Jahren 2018 und 2019¹⁸, die immer noch in Kraft sind, hatten schwerwiegende Auswirkungen auf die Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz des Justizsystems. Zu den wichtigsten Problemen zählten die Schaffung einer besonderen Staatsanwaltschaftlichen Sektion für die Untersuchung von Straftaten im Justizwesen (SIIJ), die zivilrechtliche Haftung von Richtern und Staatsanwälten, Vorrhestandsregelungen, der Berufszugang sowie der Status und die Ernennung hochrangiger Staatsanwälte. Die Umsetzung der geänderten Gesetze bestätigte bald die Befürchtungen, und in den letzten Jahren sind neue Probleme aufgetreten.¹⁹

Die Bedenken hinsichtlich der fortdauernden Auswirkungen der geänderten Gesetze wurden in den Berichten von 2018 und 2019 bestätigt, wobei empfohlen wurde, die geänderten Gesetze auszusetzen und zu überarbeiten, um den Empfehlungen der Kommission, der GRECO und der Venedig-Kommission Rechnung zu tragen. In den Berichten wurde hervorgehoben, wie die Staatsanwaltschaftliche Sektion für die Untersuchung von Straftaten im Justizwesen (SIIJ) dazu genutzt wurde, Druck auf Richter und Staatsanwälte auszuüben und den Verlauf einiger Korruptionsfälle auf hoher Ebene zu beeinflussen.²⁰ Ferner wurde festgestellt, dass die Situation zu Unsicherheit und Druck in Bezug auf die Laufbahnenentwicklung und die Unabhängigkeit der einzelnen Richter sowie für das Justizsystem insgesamt geführt hat. In den Berichten wurde auch die Stichhaltigkeit der Regeln für die Ernennung und Rechenschaftspflicht der Leitung der Justizinspektion infrage gestellt.

¹⁸ Gesetz Nr. 207/2018 zur Änderung des Gesetzes Nr. 304/2004 über die Organisation des Justizwesens; Gesetz Nr. 234/2018 zur Änderung des Gesetzes Nr. 317/2004 über den Obersten Richterrat; Gesetz Nr. 242/2018 zur Änderung des Gesetzes Nr. 303/2004 über den Status von Richtern und Staatsanwälten. Die Gesetze wurden 2018 und 2019 durch Dringlichkeitsanordnungen der Regierung weiter geändert.

¹⁹ Dies betrifft insbesondere die Ernennungsregeln für den Obersten Kassations- und Gerichtshof und die Justizinspektion.

²⁰ Seit ihrer Einrichtung wurden alle – vergangenen wie laufenden – Untersuchungen und Strafverfolgungsmaßnahmen, an denen ein Richter oder Staatsanwalt beteiligt ist, an die SIIJ übertragen, die sich auch mit der Untersuchung und Strafverfolgung aller anderen an diesen Fällen beteiligten Personen befasst (einschließlich zu Korruption auf hoher Ebene), selbst wenn der Richter bzw. Staatsanwalt in diesem Fall nur am Rande eine Rolle spielt.

Da die Justizgesetze in der Fassung der Jahre 2018–19 noch in Kraft sind, bestehen nach wie vor Bedenken hinsichtlich der Beeinträchtigung des Funktionierens des Justizsystems. Insbesondere der Fortbestand und die Funktionsweise der SIIJ geben nach wie vor Anlass zu ernster Sorge.²¹ Zwar kam es zu weniger Fällen als in den Vorjahren, doch sind erneut Fälle aufgetreten, in denen die SIIJ durch Vorladungen²² Druck auf Richter ausübt. Darüber hinaus gab es Bedenken im Hinblick auf mangelnde Objektivität²³ bei der Auswahl der Fälle, die Gegenstand strafrechtlicher Ermittlungen sind, sowie im Hinblick auf Fälle, in denen Informationen an die Medien weitergegeben wurden,²⁴ wodurch Druck auf Richter und Staatsanwälte entstehen kann. Die negativen Auswirkungen, die dies auf Korruptionsfälle auf hoher Ebene hat, dauern ebenfalls an. Die SIIJ greift weniger aktiv in laufende Fälle von Korruption auf hoher Ebene ein – beispielsweise übernimmt sie keine Korruptionsfälle mehr, die an Teile der Staatsanwaltschaft vergeben wurden, und die problematische Praxis, Berufungsverfahren in Korruptionsfällen auf hoher Ebene zurückzuziehen, wurde eingestellt, nachdem das Verfassungsgericht entschieden hatte, dass die Verweisung von Berufungsverfahren an die SIIJ verfassungswidrig ist.²⁵ Die SIIJ fordert jedoch in laufenden Korruptionsfällen weiterhin Originalbeweismittel von anderen Staatsanwaltschaften an, was dazu führt, dass die Gerichtsverfahren, in denen diese Fälle verhandelt werden, behindert werden.²⁶ In seinem Urteil vom 18. Mai 2021 erklärte der EuGH, dass die Rechtsvorschriften zur Schaffung einer solchen besonderen Abteilung, um mit dem EU-Recht vereinbar zu sein, durch objektive und nachprüfbare Erfordernisse im Zusammenhang mit einer geordneten Rechtspflege gerechtfertigt sein müssen, dass diese Abteilung nicht als Instrument der politischen Kontrolle über die Tätigkeit von Richtern und Staatsanwälten eingesetzt werden darf und dass die Abteilung ihre Befugnisse im Einklang mit den Anforderungen der Charta der Grundrechte ausüben muss. Wenn sie diese Anforderungen nicht erfülle, könne diese Regelung so aufgefasst werden, dass sie ein Druck- und Einschüchterungsinstrument gegenüber den Richtern schaffen solle, was das Vertrauen der Bürger in die Justiz beeinträchtige.²⁷ Der EuGH fügt hinzu, dass die in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften nicht dazu führen dürfen, dass die spezifischen Verpflichtungen Rumäniens aus dem CVM-Beschluss im Bereich der Korruptionsbekämpfung missachtet werden.

²¹ Einzelheiten siehe CVM-Berichte von 2018 und 2019.

²² <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?FolderId=786>

²³ Mit mehreren Beispielen für Maßnahmen gegen Richter und Staatsanwälte, die sich für Justizreformen ausgesprochen haben.

²⁴ Bericht der Justizinspektion über die öffentliche Kommunikation der SIIJ im Laufe des Jahres 2020.

²⁵ Entscheidung Nr. 547 vom 7. Juli 2020.

²⁶ Informationen, die während der CVM-Besuche eingegangen sind. Darüber hinaus ist die Effizienz der SIIJ ein weiteres Problem: 6600 anhängige Fälle und wenige abgeschlossene Fälle im Jahr 2020 (500 abgeschlossene Fälle, zwei Fälle gingen vor Gericht). Die geringe Effizienz ist ein weiterer Risikofaktor für Straflosigkeit in Korruptionsfällen auf hoher Ebene.

²⁷ Urteil des Gerichtshofs vom 18. Mai 2021 in den verbundenen Rechtssachen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 und C-379/19, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ u. a., Rn. 216. Der Gerichtshof stellt ferner klar, dass es Sache des nationalen Gerichts ist, sich zu vergewissern, dass die Reform, die in Rumänien zur Errichtung einer besonderen, für die Untersuchung von Richtern und Staatsanwälten zuständigen Abteilung der Staatsanwaltschaft führte, und die Vorschriften über die Ernennung der Staatsanwälte, die dieser Abteilung zugewiesen sind, nicht etwa derart gestaltet sind, dass sie die Abteilung für äußere Einflüsse anfällig machen. Was die Charta betrifft, so muss das nationale Gericht prüfen, ob die in Rede stehende nationale Regelung nicht ausschließt, dass der Fall der betreffenden Richter und Staatsanwälte innerhalb einer angemessenen Frist verhandelt wird.

Gleichzeitig nimmt der Druck auf die Mitarbeiter der Justizorgane weiter zu. Dies ist auf das Fehlen neuer Berufseinsteiger in den Jahren 2019 und 2020²⁸, eine zunehmende Arbeitsbelastung für den einzelnen Richter und Staatsanwalt, eine zunehmende Zahl von Versetzungen in den Ruhestand, abschreckende Dienstaltersgrenzen für Ernennungen²⁹ und Beschränkungen für befristete Abordnungen (insbesondere in die Nationale Antikorruptionsdirektion) zurückzuführen. Eine weitere Verschlechterung der Lage wurde vermieden, indem die Regierung und das Parlament Schritte unternahmen, um das Inkrafttreten problematischer Bestimmungen über die Möglichkeit des Vorruhestands für Richter und Staatsanwälte nach 20 Jahren und über die Erhöhung der Zahl der Richter in bestimmten Spruchkörpern zu verzögern und dann aufzuheben.³⁰

Das laufende Verfahren zur Änderung der Justizgesetze

Im September 2020 legte das Justizministerium Änderungen der Justizgesetze zu einer öffentlichen Konsultation vor, die sechs Monate dauern wird. Die neuen Entwürfe stellten eine wichtige Überarbeitung der drei Justizgesetze dar.³¹ Dem Justizminister zufolge wurde in diesem Ansatz den CVM-Berichten, den GRECO-Berichten und den Stellungnahmen der Venedig-Kommission umfassend Rechnung getragen, ebenso wie der allgemeineren Notwendigkeit, die Justizgesetze zu überdenken, zu erörtern und zu ändern. Ein konkretes Ziel bestand darin, die negativen Auswirkungen der vorangegangenen Änderungen zu beheben. In den Gesetzentwürfen vom September 2020 werden Lösungen für viele der in den CVM-Berichten aufgezeigten Probleme vorgeschlagen, insbesondere: Abschaffung der SIIJ, Stärkung der fachlichen Unabhängigkeit der Staatsanwälte, Abschaffung der Vorruhestandsregelung für Richter und Staatsanwälte, Änderung der Bestimmungen über die zivilrechtliche Haftung von Richtern und Staatsanwälten, Beseitigung der Einschränkungen der Meinungsfreiheit von Richtern und Staatsanwälten sowie die Änderung der Abberufungs- und Ernennungsverfahren für die hochrangigen Staatsanwälte (siehe auch unten).

Insgesamt ergab sich aus dem Konsultationsverfahren und der Reaktion der Richter und Staatsanwälte ein gemischtes Bild. Der Oberste Richterrat gab zunächst eine Erklärung zu den Gesetzen ab, in der er mit Besorgnis die Entwürfe zur Änderung der Justizgesetze zur

²⁸ Das Auswahlverfahren von 2019 wurde vom Obersten Richterrat verschoben, und 2020 erklärte das Verfassungsgericht das Auswahlverfahren für ungültig. (Entscheidung des Rumänischen Verfassungsgerichtshofs Nr.121/2020).

²⁹ In den Jahren 2018 und 2019 wurde das erforderliche Dienstalter für Staatsanwälte in bestimmten Dienststellen von einem Tag auf den anderen erheblich angehoben. Infolgedessen schied eine Reihe von Mitarbeitern, die die Anforderungen nicht mehr erfüllten, aus und die Einstellung neuer Mitarbeiter wurde erschwert.

³⁰ Im Dezember 2019 wurde das Inkrafttreten der Vorruhestandsregelung auf Januar 2022 verschoben. Im März 2021 hob das Parlament die Vorruhestandsregelung mit Wirkung vom 1. Januar 2022 endgültig auf. Mit der Dringlichkeitsverordnung Nr. 215/2020 der Regierung wurden Maßnahmen erlassen, um das Inkrafttreten der Bestimmungen über die Zusammensetzung der Strafkammern (drei Richter statt zwei) zu verschieben. Die Dringlichkeitsverordnung sah vor, dass die Strafkammern bis zum 31. Dezember 2022 aus zwei Richtern bestehen. Das Parlament nimmt derzeit auch einen Gesetzentwurf an, der vorsieht, dass die Strafkammern aus zwei Richtern bestehen. Der Entwurf wurde im Mai 2021 von der Abgeordnetenkammer gebilligt und befindet sich nun im Senat zur Annahme und wird mit Inkrafttreten des EOG 215/2020 aufgehoben.

³¹ Gesetz Nr. 207/2018 zur Änderung des Gesetzes Nr. 304/2004 über die Organisation des Justizwesens; Gesetz Nr. 234/2018 zur Änderung des Gesetzes Nr. 317/2004 über den Obersten Richterrat; Gesetz Nr. 242/2018 zur Änderung des Gesetzes Nr. 303/2004 über den Status von Richtern und Staatsanwälten.

Kenntnis nahm, als diese zur öffentlichen Debatte gestellt wurden.³² Später führten die staatsanwaltliche und die richterliche Abteilung des Obersten Richterrats getrennte Konsultationen durch und übermittelten ihre Ansichten an den Justizminister. Diese wurden jedoch nicht veröffentlicht.³³

Im Januar 2021 änderte die neue Regierung den Ansatz und beschleunigte die Annahme von zwei spezifischen und weniger weitreichenden Änderungen. Erstens schlug sie einen Gesetzentwurf über befristete Maßnahmen zur Zulassung für das Amt des Richters und Staatsanwalts vor,³⁴ nachdem sie eine befürwortende Stellungnahme des Obersten Richterrats erhalten hatte. Der Gesetzentwurf wurde am 3. Februar 2021 vom Parlament angenommen, aber nach einer Anfechtung vor dem Verfassungsgericht wurden einige Bestimmungen des Gesetzes am 17. März 2021 für verfassungswidrig erklärt.³⁵

Zweitens wurde der Gesetzentwurf zur Abschaffung der SIIJ am 4. Februar 2021 auf der Website des Justizministeriums veröffentlicht und dem Obersten Richterrat zur Stellungnahme übermittelt. Der Oberste Richterrat gab eine negative Stellungnahme ab, in der er geltend machte, dass zusätzliche Garantien zum Schutz von Richtern vor potenziell missbräuchlichen Korruptionsermittlungen erforderlich seien.³⁶ Die Regierung folgte der Stellungnahme des Obersten Richterrats nicht und nahm den Gesetzentwurf am 18. Februar unverändert an, da sie der Auffassung war, dass die Auflösung der SIIJ die Unabhängigkeit der Justiz unterstützen würde, und legte den Entwurf dem Parlament vor. Das Parlament stimmte dem Antrag der Regierung auf Annahme im Wege eines Dringlichkeitsverfahrens nicht zu, und als die Abgeordnetenkammer als erste Kammer den Gesetzentwurf im März verabschiedete, fügte sie Bestimmungen hinzu, die ihrer Ansicht nach dazu dienen sollen, „Richter und Staatsanwälte vor missbräuchlichen Ermittlungen wegen Korruption zu schützen“, und schlug vor, dass ein Antrag auf Genehmigung der Übersendung an das Gericht zunächst über den Obersten Richterrat gestellt werden sollte.³⁷ Dieser zusätzliche Schritt brachte Kritik seitens der Zivilgesellschaft, eines großen Teils der Justiz³⁸ und des

³² Erklärung vom 1. Oktober 2020.

³³ Die staatsanwaltliche und die richterliche Abteilung des Obersten Richterrats haben dem Justizminister im Februar 2021 und im Dezember 2020 Schreiben übermittelt, die jedoch nicht öffentlich sind.

³⁴ Der Gesetzentwurf betrifft die Zulassung für die Nationale Akademie für Richter und Staatsanwälte (NIM), die berufliche Erstausbildung von Richtern und Staatsanwälten, die Abschlussprüfung für die NIM, das Referendariat und die Kapazitätsprüfung von Richtern und Staatsanwälten sowie die Prüfung der Zulassung zum Amt des Richters und Staatsanwalts. Einige Bestimmungen sind vom Verfassungsgerichtshof im März 2020 aufgehoben worden (Entscheidung des rumänischen Verfassungsgerichtshofs Nr.121/2020 vom 10. März 2020), sodass kein Auswahlverfahren für die Zulassung zum Amt des Richters oder Staatsanwalts möglich war.

³⁵ Entscheidung des rumänischen Verfassungsgerichtshofs Nr. 187/2021 vom 17. März 2021, veröffentlicht am 7. Mai 2021.

³⁶ Der Oberste Richterrat erklärt, dass die vorgeschlagene Lösung nicht mit Garantien einhergehe, mit denen dem Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit entsprochen werde, indem ein angemessener Schutz von Richtern und Staatsanwälten vor Druck gewährleistet werde, und weist auf die allgemeine Verpflichtung des Gesetzgebers hin, bei der Rechtsetzung in Bezug auf das Justizwesen angemessene Garantien zu bieten, um eine echte Unabhängigkeit der Justiz zu gewährleisten.

³⁷ http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=19177

³⁸ In einem Memorandum, das von mehr als 1000 Richtern aus dem ganzen Land unterzeichnet wurde, wurde die „Garantie“ als verfassungswidriger „Filter“ kritisiert, da die Strafverfolgung von Richtern und Staatsanwälten von der Zustimmung des Obersten Rates abhängig gemacht und das Vertrauen der Öffentlichkeit beeinträchtigt wird, da es sich um die Einführung einer „Super-Immunität“ zu handeln scheint. Die Unterzeichner ersuchten das Parlament, die Stellungnahmen der Venedig-Kommission und der GRECO abzuwarten, bevor über den Änderungsantrag abgestimmt wird.

Obersten Richterrats selbst³⁹ mit der Begründung auf, dass er einer neuen Form der Immunität gleichkomme und als Einschränkung der Rechenschaftspflicht von Richtern und Staatsanwälten angesehen werden könne. Der Gesetzentwurf befindet sich nun im Senat als Entscheidungskammer. Am 26. März 2021 ersuchte der Justizminister die Venedig-Kommission um eine Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf und insbesondere zu den zusätzlichen Garantien. Die Stellungnahme der Venedig-Kommission wird voraussichtlich im Juli angenommen.

Die Justizgesetze

Parallel dazu wurde die Debatte über das gesamte Änderungspaket der drei Justizgesetze durch zusätzliche Debatten und Konsultationen mit den Justizorganen wiederbelebt, und im März 2021 wurden dem Obersten Richterrat drei Gesetzesentwürfe zur Stellungnahme übermittelt. Der Justizminister verpflichtete sich, die Gesetzesentwürfe der Venedig-Kommission zur Stellungnahme und gleichzeitig dem Parlament zu übermitteln. Die Entwürfe sind in Rumänien noch Gegenstand von Debatten und Konsultationen. Es gab auch Reaktionen der Zivilgesellschaft.⁴⁰ Anfang Mai führte der Justizminister mit 14 Nichtregierungsorganisationen, die im Bereich Justiz tätig sind, Gespräche über die Justizreformen.⁴¹

Eine wichtige Entwicklung ist das Urteil des EuGH vom 18. Mai 2021, in dem eine Reihe von Bestimmungen der Justizgesetze im Lichte von Artikel 2 und von Artikel 19 Absatz 1 EUV und des CVM-Beschlusses geprüft wurden, insbesondere in Bezug auf die SIIJ und die vorläufige Berufung auf Leitungspositionen bei der Justizinspektion sowie die persönliche Haftung von Richtern für Justizirrtümer.⁴² Ganz allgemein wies der EuGH in seinem Urteil darauf hin, dass ein Mitgliedstaat seine Rechtsvorschriften, insbesondere in Bezug auf die Organisation der Justiz, nicht dergestalt ändern kann, dass der Schutz des Wertes der Rechtsstaatlichkeit vermindert wird.⁴³

Die endgültige Form der drei Justizgesetze wird sich entscheidend auf die Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz des Justizsystems sowie auf seine Fähigkeit auswirken, das Recht der Bürger auf einen wirksamen Rechtsbehelf zu gewährleisten. Die Regierung hat bereits bestätigt, dass sie die Reform so angeht, dass die CVM-Empfehlungen sowohl im Hinblick auf den Prozess als auch auf den Inhalt berücksichtigt werden. In Bezug auf den Prozess ist es nach wie vor wichtig, dass neben der gebührenden Berücksichtigung der CVM-Empfehlungen auch die Rechtsprechung des EuGH zur Unabhängigkeit der Justiz und insbesondere das jüngste Urteil vom 18. Mai 2021 sowie die Stellungnahmen der Venedig-Kommission und der GRECO-Berichte uneingeschränkt berücksichtigt werden. Dies leistet einen wichtigen Beitrag bei der Suche nach robusten, stabilen und nachhaltigen Lösungen.

Inhaltlich weisen die CVM-Empfehlungen auf eine Reihe von Bereichen hin, in denen die Kommission den Ergebnissen der Überarbeitung der Justizgesetze besondere Aufmerksamkeit schenken wird. Dazu gehören Fragen in Bezug auf Strukturen und

³⁹ Innerhalb des Obersten Richterrats gibt es unterschiedliche Meinungen über die Abschaffung der SIIJ, über die Notwendigkeit von Garantien und über die Angemessenheit der von der Abgeordnetenkammer vorgeschlagenen Garantien.

⁴⁰ <https://expertforum.ro/legile-justitiei-nu-redeschideti-cutia-pandorei/>

⁴¹ <http://www.just.ro/ministrul-justitiei-a-consultat-reprezentantii-societatii-civile/>

⁴² Urteil des Gerichtshofs vom 18. Mai 2021 in den verbundenen Rechtssachen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 und C-379/19, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ u. a., Rn. 179–241.

⁴³ Ebd., Rn. 162. Siehe auch Rechtssache C-896/19 Repubblika gegen Il-Prim Ministru vom 20. April 2021, Rn. 64.

Verfahren, wie etwa die Auflösung der SIIJ, die Regelungen zur disziplinar-, zivil- und strafrechtlichen Haftung von Richtern und Staatsanwälten, die Rechenschaftspflicht und Ernennung auf Leitungspositionen der Justizinspektion, die Ernennungs- und Entlassungsverfahren für leitende Staatsanwälte sowie die Rolle des Obersten Kassations- und Gerichtshofs und des Obersten Richterrats. Wichtig sind auch die Auswirkungen der Reformen auf die Unabhängigkeit und Laufbahnorganisation von Richtern.

Der Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens wird es der Kommission ermöglichen, die Fortschritte bei der Umsetzung der CVM-Empfehlungen zu den Justizgesetzen umfassender zu bewerten.

Ernennungen auf Leitungsebene in den Staatsanwaltschaften

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

In mehreren aufeinanderfolgenden CVM-Berichten wurde die Notwendigkeit ausreichender Kontrollmechanismen (Kontrollen und Gegenkontrollen) im Verfahren zur Ernennung der obersten Staatsanwälte sowie die Frage hervorgehoben, inwieweit das gleiche Ernennungs- und Entlassungsverfahren auf den unteren Leitungsebenen innerhalb der Staatsanwaltschaft Anwendung finden würde. Laut dem CVM-Bericht 2018 hatte sich die Lage verschlechtert, während im CVM-Bericht 2019 das Risiko hervorgehoben wurde, dass konstante Änderungen zu weiterer Unsicherheit und mangelndem Vertrauen führen würden: Obwohl das Verfahren in weniger als sechs Monaten viermal geändert worden war, ging es bei keiner dieser Änderungen um die zentrale Frage des Gleichgewichts zwischen dem Einfluss verschiedener Institutionen auf das Verfahren und die Machtzentration beim Justizminister. Die Venedig-Kommission legte außerdem einen Schwerpunkt auf das fehlende Gegengewicht zum Einfluss des Justizministers.⁴⁴

Seit 2019 gab es keine weiteren gesetzlichen Änderungen und dieser Aspekt ist nun Teil der laufenden Änderungen des Justizgesetzes über den Status von Richtern und Staatsanwälten. In einem neuen Entwurf vom März 2021, zu dem der Justizminister den Obersten Richterrat um eine Stellungnahme ersucht hat (siehe oben), wird vorgeschlagen, die Rolle des Obersten Richterrats durch die Einführung einer verbindlichen Stellungnahme des Obersten Richterrats zu stärken. Die Rolle des rumänischen Präsidenten wird auch in Bezug auf die Möglichkeit gestärkt, einen Kandidaten abzulehnen.

Seit dem letzten Bericht wurden neue Leiter der Staatsanwaltschaften ernannt, aber die seit Langem bestehenden Bedenken hinsichtlich des Verfahrens bleiben bestehen. Anfang 2020

⁴⁴ Stellungnahme der Venedig-Kommission Nr. 950/2019, CDL-AD(2019)014.

bestand eine der ersten Maßnahmen des damaligen Justizministers in der Organisation von transparenteren Ernennungsverfahren für die Leitungsebene der Staatsanwaltschaft.⁴⁵ Zwar wurde der neue leitende Staatsanwalt der DNA nach einer befürwortenden Stellungnahme des Obersten Richterrats ernannt, aber der Generalstaatsanwalt und der Leitende Staatsanwalt der Direktion zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus (DIICOT)⁴⁶ wurden trotz einer ablehnenden Stellungnahme des Obersten Richterrats ernannt. Die staatsanwaltliche Abteilung des Obersten Richterrats berichtet ferner, dass die Staatsanwälte, die für die Ablehnung der Kandidaten für das Amt des Generalstaatsanwalts und des DIICOT gestimmt hatten, daraufhin unter Druck der SIIJ standen.⁴⁷ 2020 gab es weitere Fälle, in denen der Justizminister die Stellungnahme des Obersten Richterrats zu stellvertretenden Positionen auf Leitungsebene missachtet hat.⁴⁸

Das Verfahren zur Entlassung hochrangiger Staatsanwälte steht in engem Zusammenhang mit dem Ernennungsverfahren. Die Entlassung der ehemaligen leitenden Staatsanwältin⁴⁹ der DNA im Jahr 2018 wurde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) überprüft. Es wurde festgestellt, dass Rumänien gegen das Recht auf ein faires Verfahren und das Recht auf freie Meinungsäußerung gemäß Artikel 6 Absatz 1 und Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention verstoßen hat.⁵⁰ Der EGMR vertrat die Auffassung, dass die ehemalige leitende Staatsanwältin nicht die Möglichkeit gehabt habe, die Gründe für ihre Entlassung gerichtlich überprüfen zu lassen. Der EGMR wies auch auf die zunehmende Bedeutung hin, die der Beteiligung einer von der Exekutive und der Legislative unabhängigen Behörde an Entscheidungen, die die Ernennung und Entlassung von Staatsanwälten betreffen, zukommt. Er wies auch auf die Gefahr hin, dass die Entlassung eine abschreckende Wirkung auf die Bereitschaft von Richtern und Staatsanwälten haben könnte, sich an der öffentlichen Debatte über die Justiz zu beteiligen. Die rumänische Regierung hat kürzlich einen Aktionsplan für die Vollstreckung des Urteils⁵¹ vorgelegt, und in den Entwürfen zur Änderung der Justizgesetze wurde das Verfahren für die Entlassung oberster Staatsanwälte um ein Überprüfungsverfahren vor einem Verwaltungsgericht ergänzt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die CVM-Empfehlung zur Ernennung des leitenden Staatsanwalts der DNA aufgegriffen wurde. Das laufende Gesetzgebungsverfahren zur Änderung der Justizgesetze umfasst Bestimmungen, mit denen die verbleibenden Empfehlungen zur Ernennung von Staatsanwälten umgesetzt werden sollen. Die Umsetzung der Empfehlungen kann beurteilt werden, sobald das Verfahren abgeschlossen ist.

Verhaltensregeln

⁴⁵ Die Auswahlkriterien, die Namen der Kandidaten und die Verfahren wurden auf der Website des Justizministers veröffentlicht, die Auswahlgespräche wurden per Streaming übertragen.

⁴⁶ Im September 2020 trat die leitende Staatsanwältin der DIICOT von ihrem Amt zurück, nachdem gegen ihren Ehemann ermittelt und dieser in erster Instanz wegen Korruption und Einflussnahme verurteilt worden war.

⁴⁷ Dies geschah, als kurz nach dem Urteil Informationen über die Vorladungen der SIIJ durchsickerten.

⁴⁸ Beispielsweise einer der stellvertretenden Posten des Generalstaatsanwalts beim Obersten Kassations- und Gerichtshof.

⁴⁹ Die Entlassung erfolgte im Jahr 2018 auf Vorschlag des Justizministers. Da die staatsanwaltliche Abteilung des Obersten Richterrats dem Vorschlag nicht zustimmte, weigerte sich der Präsident der Republik, das Entlassungskrekt zu unterzeichnen, was den Premierminister dazu veranlasste, beim Verfassungsgerichtshof Beschwerde einzulegen; dieses gab schließlich dem Präsidenten die Unterzeichnung des Dekrets auf.

⁵⁰ Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 5. Mai 2020, Kövesi/Rumänien, 3594/19.

⁵¹ Das Ministerkomitee des Europarats wird die Umsetzung des Aktionsplans im Juni 2021 prüfen.

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

Seit Ende 2017 gibt es einen Verhaltenskodex für Parlamentarier.⁵² In den Berichten von 2018 und 2019 wurde festgestellt, dass der Kodex seinen Zweck bislang nicht erfüllt, da er keine klaren Bestimmungen über die Achtung der Unabhängigkeit der Justiz enthält.⁵³ Seit dem letzten Bericht wurden keine weiteren Entwicklungen bei der Anwendung des Verhaltenskodex bekannt. In den Medien wurde weiterhin über die Missachtung der Unabhängigkeit der Justiz im parlamentarischen Prozess und die Kritik einiger Parlamentsmitglieder am Justizsystem und an einzelnen Richtern berichtet.⁵⁴ Allerdings haben die Anzahl und die Heftigkeit der Angriffe im Vergleich zum Zeitraum 2017–2019 deutlich abgenommen.

Die Kommission hatte zudem die Verabschiedung eines vergleichbaren Verhaltenskodexes für Minister mit demselben Zweck vorgeschlagen, und im April 2019 änderte die Regierung den Kodex für Minister dahingehend, dass darin nun ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass die Unabhängigkeit der Justiz zu achten ist. Seit dem letzten CVM-Bericht stellte der Oberste Richterrat in einigen Fällen fest, dass die Unabhängigkeit der Justiz wahrscheinlich durch die Kritik eines Regierungsmitglieds beeinträchtigt wurde, allerdings in deutlich weniger Fällen als in den Vorjahren.⁵⁵ Es gingen keine Informationen darüber ein, ob in diesen Fällen die Einhaltung des Verhaltenskodex der Regierung erörtert wurde.

Die Entwicklungen in der vorangegangenen Legislaturperiode zur Achtung der Unabhängigkeit der Justiz durch das Parlament führten dazu, dass diese Empfehlung nicht als erfüllt angesehen werden konnte. Die neue Parlamentszusammensetzung seit Anfang 2021 und die bevorstehenden Debatten über Justizfragen eröffnen jetzt die Möglichkeit für das rumänische Parlament, den Verhaltenskodex in geeigneter Weise anzuwenden, um das in der Empfehlung formulierte Ziel der Achtung der Unabhängigkeit der Justiz zu verwirklichen.

Zivilprozessordnung

Empfehlung 2017: Der Justizminister, der Oberste Richterrat und der Oberste Gerichts- und Kassationshof sollten einen Aktionsplan aufstellen, der gewährleistet, dass die neue Frist für die Umsetzung der restlichen Bestimmungen der Zivilprozessordnung eingehalten wird.

Diese Empfehlung bezieht sich auf den Abschluss der Reform der Zivilprozessordnung, in deren Rahmen auch eine Ratskammerphase im Zivilprozess und Beschwerdeverfahren für bestimmte Rechtssachen eingeführt werden sollte. Die diesbezüglichen Reformbemühungen

⁵² Entscheidung 77/2017 des Parlaments: <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2017/10/Codul-de-conduita.pdf>.

⁵³ Im Verhaltenskodex ist die Achtung der Unabhängigkeit der Justiz nicht ausdrücklich erwähnt. Er enthält aber eine allgemeine Bestimmung über die Achtung der Gewaltenteilung: Artikel 1 Absatz 3 schreibt Folgendes vor: „Abgeordnete und Senatoren sind verpflichtet, ehrlich und diszipliniert zu handeln und dabei den Grundsätzen der Gewaltenteilung und des Gleichgewichts des Staates, der Transparenz, der moralischen Redlichkeit, der Verantwortung und der Achtung des Ansehens des Parlaments Rechnung zu tragen.“

⁵⁴ Website des Obersten Richterrats – Erklärungen und Entscheidungen zur Unabhängigkeit der Justiz.

⁵⁵ Website des Obersten Richterrats. Der Oberste Richterrat hat außerdem die gerichtliche Überprüfung beantragt, um die Aussagen des Justizministers zu einem Gerichtsurteil zu überprüfen.

wurden allerdings im Jahr 2018 eingestellt.⁵⁶ Laut CVM-Bericht 2019 bietet dies die Chance auf eine Phase der Stabilität in diesem Bereich des Justizsystems.

Diese Empfehlung kann als erfüllt betrachtet werden. Bewertungen der Effizienz und Qualität der Gerichtsverfahren werden derzeit im Rahmen des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit geprüft.

Strafgesetzbuch und Strafprozessordnung

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

Im April 2019 nahm das Parlament in einem Dringlichkeitsverfahren Änderungen am Strafgesetzbuch, der Strafprozessordnung sowie dem Sondergesetz über Korruption an. Diese Änderungen lösten hinsichtlich der Auswirkungen auf die Untersuchung und Ahndung von Straftaten im Allgemeinen und Korruptionsdelikten im Besonderen anhaltende Bedenken aus. Diese Änderungen wurden heftig kritisiert und im Juli 2019 in ihrer Gesamtheit für verfassungswidrig erklärt.⁵⁷ Diese Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs führte dazu, dass die Gesetze nicht in Kraft getreten sind. Die politische Richtung jedoch, die in diesen Änderungen zum Ausdruck kam, löste bei der Kommission und vielen anderen Beobachtern⁵⁸ weiterhin Bedenken aus, zumal von dieser politischen Richtung nicht unmittelbar nach der Gerichtsentscheidung ausdrücklich Abstand genommen wurde und die Gesetzesentwürfe während der letzten Legislaturperiode im Parlament anhängig waren.

Im März 2021 lehnten beide Kammern des neu gewählten Parlaments die Änderungsanträge von 2018 und 2019 endgültig ab. Zuvor hatte das Parlament im Mai 2020 auch sieben problematische Änderungsentwürfe zum Strafgesetzbuch und zur Strafprozessordnung abgelehnt, die von Mitgliedern des Parlaments eingereicht wurden.

Änderungen der beiden Gesetzbücher sind nach wie vor notwendig. Erstens ist dies erforderlich, um eine Reihe weitreichender Entscheidungen des Verfassungsgerichts aus dem Jahr 2014 weiterzuverfolgen, mit denen Bestimmungen beider Gesetzbücher aufgehoben wurden und die sich besonders auf die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität ausgewirkt haben. Da es keine soliden legislativen und politischen Lösungen gibt, behindert die Rechtsunsicherheit einige Einzelfälle und wirkt sich daher auf die Korruptionsbekämpfung aus.

Seit 2019 gibt es eine institutionenübergreifende Arbeitsgruppe, die Gesetzgebungsinitiativen zur Änderung des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung

⁵⁶ Die geänderten Gesetze traten im Dezember 2018 in Kraft.

⁵⁷ Verfassungsgerichtshof von Rumänien, Entscheidung 466 vom 29. Juli 2019.

⁵⁸ Vgl. auch den Bericht der Venedig-Kommission (CDL-AD (2018)021).

prüft und gemeinsame Lösungen und Standpunkte der Justiz vorschlägt.⁵⁹ Die Sitzungen der Arbeitsgruppe wurden 2020 aufgrund der COVID-19-Pandemie unterbrochen, sind nun aber wieder aufgenommen worden. Der Justizminister hat die Arbeit an den beiden Gesetzbüchern zu einer Priorität erklärt, und die Arbeit der Arbeitsgruppe wird die Grundlage für die Überarbeitung des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung bilden. Die Regierung beabsichtigt, dem Parlament neue konsolidierte Texte vorzulegen, sobald die Änderungen der Justizgesetze angenommen sind.

Diese verschiedenen Schritte bedeuten effektiv, dass auf die in den Empfehlungen als Rückschritte eingestuften Änderungen verzichtet wurde. Im Anschluss an die Entscheidungen des Verfassungsgerichts ist der Weg frei für eine Überarbeitung des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung, wobei die Vereinbarkeit mit dem EU-Recht, internationalen Antikorruptionsinstrumenten, den CVM-Empfehlungen und der Stellungnahme der Venedig-Kommission vollumfänglich zu berücksichtigen ist. Derzeit werden von den rumänischen Behörden vorbereitende Schritte unternommen.

Das Gesetzgebungsverfahren im Bereich des Kooperations- und Kontrollverfahrens

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

Mit dieser Empfehlung wurde anerkannt, dass ein offenes und robustes Gesetzgebungsverfahren der beste Weg ist, um nachhaltige und wirksame Reformen zu gewährleisten.⁶⁰

In der Volksabstimmung vom Mai 2019 sprach sich die Mehrheit der Bürger dafür aus, den Gebrauch von Dringlichkeitsanordnungen im Bereich der Justiz zu untersagen. Dies veranschaulicht die Besorgnis über den übermäßigen Gebrauch von Dringlichkeitsanordnungen, und seit November 2019 gibt es nur noch wenige Fälle.⁶¹

Was die Verfahren im Parlament anbelangt, so ist die Zahl der Dringlichkeitsverfahren im Zusammenhang mit den Justizgesetzen, dem Strafgesetzbuch, der Strafprozessordnung und

⁵⁹ Der Arbeitsgruppe gehören der Oberste Richterrat, der Oberste Kassations- und Gerichtshof, die Staatsanwaltschaft beim Obersten Kassations- und Gerichtshof und das Justizministerium an.

⁶⁰ Der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 – Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien und die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters haben Bedenken hinsichtlich der Vorhersehbarkeit und Qualität des Gesetzgebungsverfahrens im Allgemeinen deutlich gemacht.

⁶¹ Ausnahmen sind i) Maßnahmen zur Gewährleistung des Funktionierens des Justizsystems während der COVID-19-Pandemie, (ii) ein Gesetz vom Februar 2020 über öffentliche Beschaffungen, mit dem ein mögliches neues Disziplinarverfahren für Richter eingeführt wurde, das für verfassungswidrig erklärt wurde; (iii) das EOG vom 30. Dezember 2020, mit dem das Inkrafttreten von Bestimmungen verzögert wurde, durch die die Zahl der Richter in bestimmten Kammern erhöht wird, die im Zuge der laufenden Überarbeitung der Justizgesetze abgeschafft werden sollen.

dem Rechtsrahmen für Integrität und Korruptionsbekämpfung seit dem CVM-Bericht 2019 erheblich zurückgegangen. Im Februar 2021 lehnte das Parlament einen Vorschlag ab, den Gesetzesentwurf zur Abschaffung der SIIJ in einem parlamentarischen Dringlichkeitsverfahren zu prüfen. Es gab auch weniger Fälle, in denen umstrittene Gesetzesentwürfe im Rahmen des CVM in Ausschüssen oder in einer der Kammern vorangetrieben wurden, und noch weniger Entwürfe wurden angenommen. Eine Ausnahme bildete ein Gesetz zur Abschaffung der Sonderpensionen, einschließlich der Sonderpension für Richter und Staatsanwälte, das sich nach Ansicht des Obersten Richterrats gegen die Justiz richtet. Es wurde schließlich für verfassungswidrig erklärt.⁶² Angesichts des parlamentarischen Verfahrens, wonach Änderungsanträge eingereicht bleiben, bis sie ausdrücklich aufgehoben sind, liegen dem Parlament jedoch noch mehrere seit Langem bestehende Änderungsanträge vor, darunter mehrere, die den Rechtsrahmen zur Verhinderung und Sanktionierung von Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikten ernsthaft untergraben könnten. Vor diesem Hintergrund war die Abstimmung des Parlaments über die Ablehnung problematischer Änderungen des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung ein wichtiges Zeichen für Fortschritte. Im März 2021 lehnte das Parlament ferner eine Reihe anhängiger Änderungsanträge ab, die Bedenken hinsichtlich des Rechtsrahmens für die Integrität aufwerfen (siehe unten).

Das Gesetzgebungsverfahren für die verschiedenen Reformvorschläge – in Bezug auf die SIIJ, die Justizgesetze und später das Strafgesetzbuch und die Strafprozessordnung – bietet die Gelegenheit, zu zeigen, dass dem Ansatz aus der Empfehlung gefolgt wird.

Umsetzung von Gerichtsentscheidungen durch die öffentliche Verwaltung

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

Achtung und Umsetzung von Gerichtsentscheidungen sind integraler Bestandteil der Effizienz des Justizsystems.⁶³ Rumänien wurde 2005 vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte mit Sanktionen belegt, weil der Staat oder juristische Personen, die unter der Verantwortung des Staates stehen, rechtskräftige innerstaatliche Gerichtsentscheidungen nicht oder nur mit erheblicher Verzögerung befolgt haben.⁶⁴ Dies ist nach wie vor ein Problem: 2016 schlug Rumänien dem Ministerkomitee des Europarates einen Aktionsplan vor, um die strukturellen Probleme der Nichtvollstreckung von Gerichtsurteilen gegenüber dem Staat anzugehen.⁶⁵ Dieser Aktionsplan und die vom Ministerkomitee des Europarates

⁶² Entscheidung Nr. 153/2020 vom 6. Mai 2020. Später verabschiedete das Parlament ein weiteres Gesetz zur Besteuerung der Sonderpensionen, das ebenfalls für verfassungswidrig erklärt wurde.

⁶³ Siehe Leitfaden zu Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention – Recht auf ein faires Verfahren (ziviler Flügel):

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

⁶⁴ Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 6. September 2005, *Săcăleanu group/Rumänien* (Beschwerde Nr. 73970/01).

⁶⁵ Siehe Nummer CM/Notes/1280/H46-21 des Europarats.

geforderten zusätzlichen Maßnahmen sind von unmittelbarer Bedeutung für die Umsetzung dieser Empfehlung.⁶⁶

Im CVM-Bericht von 2019 wurden einige Fortschritte verzeichnet, und es wurde berichtet, dass die Regierung im April 2019 die Liste der Maßnahmen gebilligt und die zuständige interministerielle Arbeitsgruppe beauftragt hat, die Gesetzgebungsvorschläge zur Umsetzung des Aktionsplans auszuarbeiten. Zu den Vorschlägen gehören Änderungen am Rechtsrahmen, um eine fristgerechte Ausführung und einen Mechanismus zur Überwachung und Vermeidung der verzögerten Vollstreckung von ergangenen Urteilen zu gewährleisten, bei denen der Staat Schuldner ist.⁶⁷

Allerdings wurde keine dieser Maßnahmen angenommen oder umgesetzt.⁶⁸ Die Verantwortung wurde innerhalb der Regierung verlagert,⁶⁹ und eine spezielle Arbeitsgruppe wurde damit beauftragt, neue rechtliche Lösungen vorzuschlagen.

Wie auch das Ministerkomitee des Europarates im März 2021 betonte, ist ein starkes politisches Engagement für umfassende und nachhaltige Lösungen unerlässlich.⁷⁰

Seit dem letzten Bericht wurden keine größeren neuen Schritte zur Umsetzung dieser Empfehlung unternommen.

Spitzen der Justizverwaltung und Aktionsplan für das Justizwesen

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

Im Jahr 2017 nahmen die Spitzen der Justizverwaltung eine Zusammenarbeit auf, um die wesentlichen strategischen Fragen im Zusammenhang mit dem Justizwesen anzugehen und die wichtigsten Institutionen, die für das Funktionieren des Justizwesens verantwortlich sind, zusammenzubringen.⁷¹ Außerdem haben sie die Aufgabe, die Umsetzung des Strategischen Aktionsplans für die Entwicklung des Justizwesens 2015–2020⁷² sicherzustellen, der die Reformdynamik des CVM verinnerlichen und dadurch zum

⁶⁶ Rumänien unterliegt einer verstärkten Überwachung durch das Ministerkomitee des Europarates zur Vollstreckung dieses Urteils (Entscheidung CM/Del/Dez (2019) 1340/H46-15).

⁶⁷ Memorandum Nr. L1/1814/26.2.2019 über „Maßnahmen, die gewährleisten sollen, dass Urteile gegen einen öffentlichen Schuldner im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte betreffend die Nichtvollstreckung oder verzögerte Vollstreckung der gegen einen öffentlichen Schuldner ergangenen Urteile vollstreckt werden“.

⁶⁸ Im CVM-Bericht 2019 wurde auch darauf hingewiesen, dass mit der IT-Anwendung „ECRIS“ die Anzahl der rechtskräftigen Urteile ermittelt werden kann, bei denen öffentliche Einrichtungen Schuldner oder Gläubiger sind. Das Register sollte Statistiken über die wirksame Vollstreckung zur Verfügung stellen und die Überwachung der Vollstreckung von Urteilen ermöglichen. Es gingen keine Informationen darüber ein, ob dieses Register bereits im Einsatz ist und Statistiken verfügbar sind.

⁶⁹ An das Generalsekretariat der Regierung und nicht an das Justizministerium.

⁷⁰ Im März 2021 prüfte das Ministerkomitee abermals die Vollstreckung des Urteils und betonte erneut, wie wichtig ein starkes Engagement auf hoher politischer Ebene für eine rasche, umfassende und nachhaltige Lösung der durch diese Urteile aufgedeckten Probleme sei, und brachte seine „tiefen Besorgnisse über das anhaltende Fehlen greifbarer Fortschritte“ zum Ausdruck.

⁷¹ Er setzt sich aus dem Justizminister, dem Präsidenten des Obersten Richterrats, dem Präsidenten des Obersten Kassations- und Gerichtshofs und dem Generalstaatsanwalt zusammen.

⁷² Der Aktionsplan wurde mit Regierungsbeschluss 282 von 2016 genehmigt.

Hauptmotor der Justizreform werden sollte. Im CVM-Bericht vom November 2019 wurde festgestellt, dass die Zusammenarbeit der Spitzen der Justizverwaltung nicht wie vorgesehen verlief und der Aktionsplan weitgehend nicht umgesetzt wurde.⁷³

Seit 2019 hat sich die personelle und organisatorische Situation des Justizsystems nach den im Zeitraum 2017–2019 beschlossenen Änderungen der Justizgesetze und -strategien weiter verschlechtert. Die wichtigsten strukturellen Probleme, die im Bericht von 2017 genannt werden, sind nach wie vor: Mangel an Gerichtsbediensteten, übermäßige Arbeitsbelastung in bestimmten Gerichten und Verzögerungen bei der Begründung von Gerichtsentscheidungen.⁷⁴ Während Ende 2019 einige Sitzungen der Spitzen der Justizverwaltung stattfanden und die professionelle institutionelle Zusammenarbeit wieder aufgenommen werden konnte, wurden keine greifbaren Ergebnisse erzielt. Der Justizminister hat nun mit der Wiedereinberufung von Sitzungen begonnen, und es fanden erste Gespräche über die Funktionsweise der Spitzen der Justizverwaltung und über die Personalstrategie für den Zeitraum 2021–2022 statt.

Derzeit wird ein Abschlussbericht über die Umsetzung des Aktionsplans erstellt, der dazu beitragen könnte, die nächsten Schritte und die Maßnahmen aus dem vorherigen Plan zu ermitteln, die nach wie vor relevant sind.

Eine neue Vision und Strategie für eine wirksame und nachhaltige Entwicklung des Justizsystems für die kommenden Jahre wird eine wichtige Ergänzung zu einem durch die Justizgesetze überarbeiteten Rechtsrahmen sein. Sie würde auch zeigen, dass die Spitzen der Justizverwaltung zu einem aktiven Forum werden, das in der Lage ist, wichtige strategische Fragen für das Justizsystem zu behandeln und Konsens und Vertrauen zwischen den wichtigsten Justiz- und Regierungsstellen zu schaffen. Dies wäre ein wichtiger Schritt, um zu zeigen, dass nachhaltige Strukturen vorhanden sind, um die Reform nach Abschluss des CVM fortzusetzen.

Transparenz und Rechenschaftspflicht des Obersten Richterrates

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

In den CVM-Berichten wurde stets betont, wie wichtig es ist, dass der Oberste Richterrat zur Dynamik der Reformen beiträgt, indem er klare gemeinsame Positionen formuliert und durch Transparenz und Rechenschaftspflicht Vertrauen sichert. In den CVM-Berichten von 2018 und 2019 wurde dies als problematisch eingestuft und festgestellt, dass die Standpunkte, die der Oberste Richterrat zu Fragen wie der Staatsanwaltschaftlichen Sektion für die Untersuchung von Straftaten im Justizwesen (SIIJ), Ernennungen und Verteidigung

⁷³ Das Justizministerium berichtete, dass 32,11 % der Indikatoren bis Ende 2019 erreicht waren, 41,14 % der Indikatoren in Arbeit waren, 25,42 % der Indikatoren noch nicht angelaufen waren und 1,34 % der Indikatoren nicht schlüssig waren.

⁷⁴ Am 7. April 2021 entschied das Verfassungsgericht, dass die Abfassung eines Strafurteils nach seiner Verkündung dem Verurteilten das Recht auf Zugang zur Justiz und das Recht auf ein faires Verfahren nehme (Entscheidung des rumänischen Verfassungsgerichtshofs Nr. 233/2021 vom 7. April 2021). Am 12. Mai trat ein neues Gesetz in Kraft, das vorsieht, dass die Beratung, Abfassung und Verkündung eines Strafurteils innerhalb einer bestimmten Frist nach Ende der Beratungen gleichzeitig ergehen müssen.

der Unabhängigkeit der Justiz eingenommen hatte, zu Bedenken hinsichtlich seiner institutionellen Unabhängigkeit und Autorität geführt hatten. Die Arbeit des Obersten Richterrats ist seit November 2019 auch weiterhin umstritten.

Bezüglich der Fähigkeit des Obersten Richterrats, einen Konsens im Justizsystem zu erzielen und damit eine konstruktive Rolle bei wichtigen Entscheidungen für die Organisation und das Funktionieren der Justiz zu spielen, wurden erhebliche Bedenken geäußert. Ein Anlass für diese Bedenken war beispielsweise, dass sich der Oberste Richterrat nicht konstruktiv an der sechsmonatigen öffentlichen Konsultation zu den Gesetzentwürfen beteiligt hat, die vom Justizministerium im September 2020 veröffentlicht wurden.⁷⁵ Der Oberste Richterrat hat vor Abschluss der öffentlichen Konsultation keinen öffentlichen konsolidierten Standpunkt vorgelegt.⁷⁶

Ein weiteres Beispiel, bei dem der Oberste Richterrat nicht in der Lage war, eine klare Position zu formulieren und zur öffentlichen Debatte beizutragen, ist seine Reaktion auf den Gesetzentwurf zur Auflösung der SIIJ. Obwohl der Gesetzentwurf des Justizministers mit den Empfehlungen des CVM, der Venedig-Kommission und der GRECO im Einklang stand, gab der Oberste Richterrat eine negative Stellungnahme zu dem Entwurf ab und forderte neue Schutzmaßnahmen, doch trotz der langjährigen Debatte zu diesem Thema legte er nicht fest, wie diese aussehen sollten. Entsprechend wurden Änderungen am Entwurf, mit denen in der Abgeordnetenkammer als Antwort auf den Obersten Richterrat Schutzmaßnahmen für das Anklageverfahren für der Korruption beschuldigte Richter oder Staatsanwälte hinzugefügt wurden, nicht vorab öffentlich diskutiert. Als die vorgeschlagenen Schutzmaßnahmen bekannt wurden, führten sie zu kritischen Reaktionen sowohl seitens des Obersten Richterrats, der Zivilgesellschaft und der Mehrheit der Richter und Staatsanwälte (siehe auch oben).

Die öffentliche Kommunikation des Obersten Richterrats, insbesondere über die Unabhängigkeit der Justiz, gab ebenfalls Anlass zur Sorge. Im Bericht vom Januar 2017 wurde festgestellt, dass ein aktiver Ansatz des Obersten Richterrats in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz ein wichtiges Element für die Erfüllung der Vorgabe 1 ist: In den CVM-Berichten wurde festgestellt, dass der Oberste Richterrat nicht in der Lage war, in dieser Angelegenheit eine starke Position einzunehmen. Seit dem letzten Bericht war die Tätigkeit des Obersten Richterrats bei der Verteidigung der Unabhängigkeit der Justiz nach wie vor begrenzt.⁷⁷ Nach dem richtungsweisenden Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom Mai 2020, in dem die Unabhängigkeit der Justiz geltend gemacht wurde, gab er keine Stellungnahme ab.⁷⁸ Auch die Rollen des Plenums des Obersten

⁷⁵ <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?FolderId=8305>

⁷⁶ Vor Abschluss der Konsultation im März 2021 gab es kein öffentliches Dokument, in dem die Standpunkte der Gerichte oder Staatsanwaltschaften oder des Obersten Richterrats dargelegt werden. Die staatsanwaltlichen und richterlichen Abteilungen des Obersten Richterrats teilten der Kommission mit, dass sie die Richter bzw. Staatsanwälte konsultiert hätten und dass die gesonderten Schreiben an den Justizminister gesandt worden seien. Die Schreiben wurden nicht veröffentlicht.

⁷⁷ Seit dem letzten Bericht wurden vom Plenum des Obersten Richterrats nur zwei Fälle zur Verteidigung der Unabhängigkeit des Justizsystems zugelassen, die beide auf Fakten von Anfang 2019 basierten. Die Zahl der Anträge insgesamt und die Zahl der Anträge, die zur Verteidigung der Unabhängigkeit oder des Ansehens einzelner Richter und Staatsanwälte zugelassen wurden, gingen im Vergleich zu den Vorjahren ebenfalls zurück. Kritik in den Medien und Druck auf Richter und Staatsanwälte seitens der Medien und der sozialen Medien bestehen nach wie vor. Der Oberste Richterrat hat jedoch seine Regelung dahingehend geändert, dass offensichtlich nicht zulässige Fälle herausgefiltert werden, sodass die Überprüfungen der Justizinspektion beschleunigt werden können.

⁷⁸ Nur die staatsanwaltliche Abteilung veröffentlichte eine Erklärung.

Richterrats – das nach der Verfassung für die Verteidigung der Unabhängigkeit des Justizsystems und für Stellungnahmen zu Gesetzesvorschlägen zuständig ist – und der Abteilungen sind vertauscht. In vielen Fällen wurde die Unabhängigkeit des Justizsystems nicht vom Plenum, sondern von den Abteilungen verteidigt.⁷⁹

Nichtsdestotrotz gab es auch Fälle, in denen der Oberste Richterrat in der Lage war, seine Meinungsverschiedenheiten zu überwinden und Ergebnisse zu erzielen, beispielsweise im Jahr 2020, als das Parlament die Sonderpensionen von Richtern und Staatsanwälten⁸⁰ abschaffte, oder im Jahr 2021 zu Gehältern und Pensionen⁸¹. Ebenso trug der Oberste Richterrat im Februar 2021 positiv zu einem Gesetzesentwurf bei, der die Organisation eines Auswahlverfahrens für die Berufszulassung im Jahr 2021 vorsieht. Er hat auch weiterhin mit der Regierung zusammengearbeitet, um Ressourcen für die Gerichte und Staatsanwaltschaften zu erhalten.⁸²

Darüber hinaus hat der Oberste Richterrat seine Geschäftsordnung geändert, um den Zugang zu öffentlichen Informationen zu verbessern und die Entwürfe der Entscheidungen, über die das Plenum oder die Abteilungen abzustimmen haben, zu veröffentlichen. Wichtige Projekte, die aus EU-Mitteln finanziert werden, sind vorangekommen, darunter eine einheitliche Kommunikationsstrategie.⁸³

Die Bedenken hinsichtlich der Kapazität und Rechenschaftspflicht des Obersten Richterrats, die 2018 und 2019 im CVM-Bericht vorgebracht wurden, bestehen nach wie vor. Der in diesem Jahr stärker konsensorientierte Ton der Leitungsebene des Obersten Richterrats wird dazu beitragen, das Vertrauen und die Einheit im Justizsystem wiederherzustellen und es dem Obersten Richterrat zu ermöglichen, die in der Empfehlung und in der Vorgabe 1 festgelegte Rolle zu erfüllen.

Die Justizinspektion

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

Die Jahre 2018 und 2019 waren von Kontroversen über den Ansatz des Obersten Richterrats gegenüber dem Chefinspekteur geprägt, da der Oberste Richterrat die Amtszeit des amtierenden Chefinspekteurs trotz der Kontroverse über eine vorübergehende Verlängerung auf der Grundlage einer Dringlichkeitsverordnung der Regierung tatsächlich verlängerte. Dem Gerichtshof der EU wurde ein Vorabentscheidungsersuchen zu der Frage vorgelegt, ob die Befugnis der Regierung zur vorläufigen Besetzung von Leitungspositionen innerhalb der Justizinspektion, die für die Durchführung von Disziplinarverfahren gegen Richter und Staatsanwälte zuständig ist, mit den Artikeln 2 und 19 Absatz 1 EUV vereinbar ist. In

⁷⁹ Insbesondere die richterliche Abteilung und in einigen Fällen die staatsanwaltliche Abteilung haben eine Reihe öffentlicher Erklärungen zu einem möglichen Druck auf die richterliche Unabhängigkeit abgegeben. Wenn ein Antrag im Plenum abgelehnt wurde, wurde er bisweilen in den Abteilungen neu bewertet. Es gibt auch Beispiele, in denen die richterliche Abteilung öffentliche Erklärungen abgegeben oder Maßnahmen ergriffen hat, obwohl die Probleme sowohl Richter als auch Staatsanwälte betreffen.

⁸⁰ Das Gesetz wurde für verfassungswidrig erklärt.

⁸¹ Presseerklärung des Obersten Richterrats vom 18. Februar 2021.

⁸² Im Jahr 2020 fanden mehrere Sitzungen statt, insbesondere zur Erhöhung der Zahl der Hilfskräfte in den Gerichten.

⁸³ Ziel ist es, die Kommunikationsmaßnahmen der Institutionen der Justiz, der Gerichte und der Staatsanwaltschaften zu unterstützen und die interne und externe Kommunikation und Transparenz gegenüber den Bürgern weiter auszubauen.

seinem Urteil vom 18. Mai 2021 entschied der EuGH, dass nationale Rechtsvorschriften keinen Zweifel daran aufkommen lassen dürfen, dass die Befugnisse einer Justizbehörde, die mit der Durchführung von Disziplinaruntersuchungen und der Einleitung von Disziplinarverfahren gegen Richter und Staatsanwälte betraut ist, als Instrument eingesetzt werden könnten, um diese Richter und Staatsanwälte bei ihrer Tätigkeit unter Druck zu setzen oder sie politisch zu kontrollieren. Der Gerichtshof hat entschieden, dass eine nationale Regelung solche Zweifel hervorrufen kann, wenn sie, wenn auch nur vorübergehend, zur Folge hat, dass die Regierung des betreffenden Mitgliedstaats die Möglichkeit hat, Leitungspositionen in der Einrichtung, die mit der Durchführung von Disziplinaruntersuchungen und der Erhebung von Disziplinarverfahren gegen Richter und Staatsanwälte betraut ist, zu besetzen, ohne dass die für solche Stellen im nationalen Recht vorgesehenen ordentlichen Ernennungsverfahren eingehalten werden.⁸⁴ Mit dem Urteil wird der Zweck der Empfehlung von 2018 wiederhergestellt. Die Behörden mit Aufsicht über die Justizinspektion, insbesondere der Oberste Richterrat, müssen, auch im Hinblick auf die wiederholt geäußerten Bedenken gegen die Tätigkeit der Justizinspektion, das Urteil gebührend berücksichtigen.

In den letzten Jahren haben die Justizorgane, einschließlich des Obersten Richterrats, ihre Besorgnis über die mangelnde Rechenschaftspflicht der Justizinspektion zum Ausdruck gebracht und dabei auf den hohen Anteil der von der Inspektion eingebrachten Fälle, die schließlich vor Gericht abgelehnt werden, die Konzentration aller Entscheidungsprozesse beim Chefinspekteur und die eingeschränkten Aufsichtsbefugnisse des Obersten Richterrats hingewiesen.⁸⁵ Ganz allgemein haben diese Entwicklungen die Frage aufgeworfen, ob die Bestimmungen der Justizgesetze über die Ernennung der Leitung der Justizinspektion und über deren Rechenschaftspflicht ausreichende Garantien bieten und das richtige Gleichgewicht zwischen Richtern, Staatsanwälten und dem Obersten Richterrat herstellen.⁸⁶ Mit dem neuen Entwurf von Justizgesetzen vom März 2021, zu dem der Justizminister um Stellungnahme des Obersten Richterrats ersucht hat, werden die Bestimmungen über die Ernennung des Chefinspekteurs und stellvertretenden Chefinspekteurs sowie die Kontrollmechanismen in Bezug auf die Tätigkeit der Justizinspektion geändert, wodurch der Oberste Richterrat mehr Aufsichtsbefugnisse erhält und die Nationale Akademie für Richter und Staatsanwälte in die Auswahlverfahren für den Eintritt in die Justizinspektion einbezogen wird.

Im Berichtszeitraum meldeten die Justizorgane insgesamt einen Rückgang der Tätigkeit der Justizinspektion, d. h. weniger Disziplinarverfahren von Amts wegen, die Bedenken

⁸⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 18. Mai 2021 in den verbundenen Rechtssachen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 und C-379/19, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ u. a., Rn. 200–206.

⁸⁵ Der Chefinspekteur kann nur einer externen Prüfung unterzogen werden, die von der Inspektion selbst angeordnet wird, und dann wird der Prüfungsbericht nur von ausgewählten wenigen Mitgliedern des Rates geprüft.

⁸⁶ Das frühere Gesetz aus dem Jahr 2004 sah vor, dass sowohl der Chefinspekteur als auch der stellvertretende Chefinspekteur vom Plenum des Obersten Richterrats im Rahmen eines Auswahlverfahrens ausgewählt wurden, das eine schriftliche Prüfung, ein Gespräch und die Vorstellung des Leitungsprojekts umfasste. Seit 2018 wird der Chefinspekteur vom Obersten Richterrat nach einem Gespräch vor einer Kommission ernannt, die sich aus drei Richtern, einem Staatsanwalt und einem Mitglied der Zivilgesellschaft zusammensetzt. Die formelle Entscheidung des Plenums des Obersten Richterrats kann die Kommission jedoch nur mit der Begründung überstimmen, dass die Vorschriften nicht eingehalten wurden. Der stellvertretende Chefinspekteur und die Leiter der jeweiligen Abteilungen werden vom Chefinspekteur ausgewählt, dessen Befugnisse zur Organisation der Inspektion ebenfalls erweitert wurden.

hinsichtlich der Objektivität aufwarten. Es gibt jedoch immer noch Fälle, in denen Disziplinaruntersuchungen und schwere Sanktionen gegen Richter und Staatsanwälte, die der Effizienz und Unabhängigkeit der Justiz kritisch gegenüberstehen, Anlass zur Besorgnis geben.⁸⁷ Die Verzögerungen seitens der Justizinspektion bei der Prüfung von Beschwerden werden auch als Möglichkeit gesehen, den Druck auf den Richter oder Staatsanwalt aufrechtzuerhalten, solange die Untersuchungen noch weiterlaufen.⁸⁸

Diese Empfehlung konzentrierte sich zwar auf die besonderen Umstände zum Zeitpunkt des Berichts von 2018, bezieht sich aber auf erhebliche Bedenken hinsichtlich der Justizinspektion. Dazu gehörten systematische Disziplinarverfahren gegen Richter und Staatsanwälte, die sich öffentlich kritisch über die Richtung der Justizreformen äußerten; Dokumente, die über den eigentlichen Adressatenkreis hinaus verbreitet und dann von Politikern zu Angriffen auf die Justizorgane genutzt wurden, und die Verlängerung des Einsatzes des vorübergehenden Leitungsteams durch die Regierung. Diese strukturellen Bedenken müssen, auch vor dem Hintergrund des jüngsten EuGH-Urteils, noch ausgeräumt werden.

Es werden nun wieder Fortschritte in Bezug auf die Vorgabe 1 erzielt. Wie in der ausführlichen Bewertung der Fortschritte bei den einzelnen Empfehlungen dargelegt, wird der Abschluss der Änderungen der Justizgesetze, des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung im Einklang mit den Empfehlungen entscheidend sein, um die Fortschritte im Rahmen von Vorgabe 1 zu beurteilen. Diese Gesetze stehen im Mittelpunkt, wenn es darum geht, nachhaltige Lösungen für das Justizwesen zu finden, und entscheidende Fortschritte werden sich auf die Bewertung vieler der Empfehlungen auswirken.

2.2. Vorgabe 2: Integritätsrahmen und Nationale Integritätsbehörde

Die Nationale Integritätsbehörde (ANI) untersucht weiterhin Unvereinbarkeiten, Interessenkonflikte und ungerechtfertigte Bereicherungen.⁸⁹ Die Arbeit der ANI sollte durch die elektronische Übermittlung von Vermögenswerten und die Offenlegung von Zinsen erleichtert werden, die im Mai 2021 nach einer Änderung des Gesetzes über Integrität bei der Ausübung öffentlicher Ämter und Würden im Juli 2020 in Kraft trat.⁹⁰ Die ANI berichtet, dass ihr Haushalt 2020 ausreichend war, um ihre Aufgaben zu erfüllen, da der ursprünglich gekürzte Haushalt später im Laufe des Jahres aufgestockt wurde.⁹¹ Die ANI ist mit einer gewissen Unsicherheit in Bezug auf ihre Leitungspositionen konfrontiert. Das Amt

⁸⁷ Beispiele hierfür sind Disziplinarverfahren mit dem Vorschlag einer präventiven Amtsenthebung bis zum Abschluss der Disziplinaruntersuchung und die Entscheidung des Obersten Richterrats gegen Richter aus Richtervereinigungen, die sich den rückwirkenden Änderungen der Jahre 2017–2019 widersetzen und den Europäischen Gerichtshof um Vorabentscheidung ersucht haben (die Disziplinaruntersuchung betrifft Gruppengespräche, die aus einer privaten Gruppe in einem sozialen Netzwerk durchgesickert sind). Ein weiteres Beispiel betrifft einen Richter, der für sechs Monate wegen öffentlicher Kritik an der Justizinspektion und der Funktionsweise der SIIJ suspendiert wurde.

⁸⁸ Informationen, die während der CVM-Besuche eingegangen sind.

⁸⁹ Im Jahr 2020 schloss die Nationale Integritätsbehörde 1143 Fälle ab, und 175 Fälle wurden rechtskräftig und unanfechtbar. Im Jahr 2020 wurden 204 Geldbußen wegen Nichterklärung von Vermögenswerten und Zinsen in rechtlicher Hinsicht, für nichtdisziplinare Sanktionen, die nach der endgültigen Feststellung verhängt wurden, sowie wegen Nichtbeachtung der Rechtsvorschriften verhängt.

⁹⁰ Änderung des Gesetzes Nr. 176/2010 über die Integrität bei der Ausübung öffentlicher Ämter und Würden. Ab 2022 ist die elektronische Übermittlung verpflichtend.

⁹¹ Der ursprüngliche Haushalt belief sich auf 34 802 000 RON, der endgültige Haushalt auf 37 432 000 RON.

des Präsidenten ist seit Dezember 2019 unbesetzt, und das Mandat des Vizepräsidenten läuft 2021 aus.⁹² Die Auswahlverfahren wurden schließlich im April 2021 eingeleitet.

Die ANI spielte eine aktive Rolle bei den Kommunalwahlen und den nationalen Wahlen im Jahr 2020, indem sie das Bewusstsein für die Integritätsregeln für Kandidaten schärfte und Informationen über Kandidaten, denen die Ausübung eines öffentlichen Amtes untersagt ist, an die zuständigen Behörden weitergab. Dies gilt als ein Grund dafür, dass es bei den Wahlen relativ geringe Kontroversen um die Achtung der Integritätsregeln gab.⁹³

Im CVM-Bericht 2019 wurde festgestellt, dass bei der Vorgabe 2 die Gefahr von Rückschritten besteht. Eine Reihe von Änderungen der Integritätsgesetze, insbesondere im Zeitraum 2017–2019, führten dazu, dass die Fähigkeit der ANI, ihre Arbeit zu verrichten, geschwächt wurde. Zwei im Jahr 2019 in Kraft getretene Vorschläge erhöhen die Rechtsunsicherheit hinsichtlich der anwendbaren Integritätsgesetze weiter. Dies könnte zu einem Rückschritt in Bezug auf Vorgabe 2 führen, wenn „abschreckende Sanktionen“ trotz einer rechtskräftigen Gerichtsentscheidung nicht mehr verhängt werden können.⁹⁴ Gemäß dem Bericht sollten die legislativen Entwicklungen in Bezug auf die Integritätsgesetze geklärt werden, um ein solches Risiko zu vermeiden.

In den Jahren 2020 und 2021 klärte der Oberste Kassations- und Gerichtshof die Auslegung des Gesetzes. Der Gerichtshof entschied, dass die Sanktion auch dann Anwendung findet, wenn die Unvereinbarkeit ein früheres Mandat betrifft, und dass sich eine Verjährungsfrist von drei Jahren darauf beziehen sollte, dass die ANI innerhalb von drei Jahren nach dem Sachverhalt, der das Vorliegen eines Interessenkonflikts oder einer Unvereinbarkeit feststellt, eine Untersuchung abschließen muss (und nicht darauf, dass die Sanktion nach drei Jahren nicht mehr verhängt werden kann).⁹⁵ Die ANI hat diese Entscheidungen begrüßt, die in Bezug auf die Möglichkeit, Sanktionen nach einer rechtskräftigen Gerichtsentscheidung zu verhängen, für Klarheit und Sicherheit sorgt.

Die ANI und Interessenträger haben betont, dass Stabilität und Klarheit des Rechtsrahmens für Integrität weiter verbessert werden müssen. Die vorangegangene Legislaturperiode war durch eine Reihe von Änderungsanträgen gekennzeichnet, die trotz einer ablehnenden Stellungnahme der ANI noch im Parlament anhängig waren. Diese Unsicherheit wurde unter dem neuen Parlament teilweise ausgeräumt, da fünf anhängige Änderungsanträge, die Anlass zu Bedenken gaben, von den Kammern des Parlaments endgültig abgelehnt wurden.

⁹² 2020 fand kein Auswahlverfahren statt, da der Nationale Integritätsrat (CNI), der die Tätigkeit der ANI beaufsichtigt und für die Organisation des Auswahlverfahrens zur Auswahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten zuständig ist, nicht beschlussfähig war, da der Senat seit 2018 keine neuen Mitglieder benannt hatte. Schließlich wurden im März 2020 neue Mitglieder ernannt, und der CNI konnte mit der Vorbereitung der Regeln für das Auswahlverfahren beginnen.

⁹³ Es gibt nach wie vor eine Reihe von Problemen bei der Durchsetzung, was zu Unstimmigkeiten führte. Die für die Validierung von Kandidaturen oder Mandaten bei den Kommunalwahlen zuständigen Behörden ignorierten das Verbot, ein Wahlamt zu besetzen, und ermöglichten es Kandidaten, sich an Wahlen zu beteiligen. Es gab auch Fälle, in denen eine Reihe von Behörden die neu erlangten Mandate von Personen, die unter dieses Verbot fallen, für ungültig erklärt haben.

⁹⁴ Mit der ersten Änderung wurde eine Verjährungsfrist von drei Jahren für Taten festgelegt, die den Tatbestand des Interessenkonflikts oder der Unvereinbarkeit darstellen. Dies führte zur Einstellung zahlreicher anhängiger Verfahren und Unklarheiten darüber, ob Sanktionen verhängt werden können. Mit der zweiten Änderung wurden vergleichsweise lockerere Sanktionsregelungen in Bezug auf Interessenkonflikte für kommunale Mandatsträger eingeführt, die nach Auffassung der ANI keine abschreckenden Sanktionen vorsehen.

⁹⁵ Entscheidung des Obersten Kassations- und Gerichtshofs vom 16. November 2020 und Entscheidung des Obersten Kassations- und Gerichtshofs Nr. 1/2021.

Die Streichung aller anhängigen Änderungsanträge mit einer ablehnenden Stellungnahme der ANI⁹⁶ würde den Weg für geordnetere Änderungen und eine Konsolidierung des Rechtsrahmens für die Integrität ebnen. Eine Konsolidierung der Gesetze über Integrität, Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte würde es ermöglichen, der Rechtsprechung und den Strategien zur Korruptionsprävention Rechnung zu tragen und eine stabile Grundlage für die Zukunft zu schaffen. GRECO könnte bei der Ausarbeitung dieses Gesetzes nützliche Ratschläge zu diesem Thema geben.

Das System PREVENT

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

Das System PREVENT ist voll funktionsfähig, und die Nationale Integritätsbehörde berichtet von positiven Ergebnissen.⁹⁷ Die ANI weist insbesondere darauf hin, dass die Zahl der Interessenkonflikte seit Einführung des Systems PREVENT kontinuierlich zurückgegangen sei, da das Bewusstsein bei den Behörden zunehme.

Im Bericht vom November 2018 wurde die Empfehlung als umgesetzt betrachtet. Dass sie weiterhin wirksam umgesetzt wurde, spricht für die Tragfähigkeit dieses Systems.

Folgemaßnahmen zu Gerichtsentscheidungen, die Parlamentsmitglieder betreffen

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

In den letzten beiden CVM-Berichten wurde auf Verzögerungen und offensichtliche Ungereimtheiten in der Sanktionspraxis gegenüber Parlamentsmitgliedern hingewiesen, bei denen in einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung auf der Grundlage eines Berichts der Nationalen Integritätsbehörde die Unvereinbarkeit von Ämtern oder Interessenkonflikte festgestellt worden waren. In dem Bericht wurde auf eine mögliche abweichende Auslegung der Vorschriften hingewiesen (insbesondere in Fällen, in denen sich die fragliche Integritätsverletzung in einer früheren Amtszeit oder in einer vormals bekleideten Position ereignet hatte) und festgestellt, dass eine Form der Klarheit erforderlich ist, die die CVM-Vorgabe zur Sicherung „verbindlicher Entscheidungen als Grundlage für abschreckende Sanktionen“ erfüllt.

Fälle, die zwischen der ANI und dem Parlament in der vorangegangenen Legislaturperiode strittig waren, blieben vom Parlament ungelöst, und die Sanktionen wurden nie verhängt.

Das derzeitige Parlament verfolgt einen ganz anderen Ansatz. Im Rahmen des Validierungsprozesses nach den Wahlen forderte der Validierungsausschuss des

⁹⁶ So ist beispielsweise ein Vorschlag zur Änderung des Verwaltungsgesetzbuches, der zuletzt im Mai 2020 erörtert wurde, nach wie vor bei der Abgeordnetenkammer anhängig.

⁹⁷ Im Jahr 2020 analysierte das PREVENT 19 140 Vergabeverfahren, um mögliche Interessenkonflikte zu ermitteln. Im Jahr 2020 gaben die Integritätsinspektoren zehn Integritätswarnungen heraus, die rund 11,1 Mio. EUR entsprechen.

rumänischen Senats die ANI auf, endgültige und unwiderrufliche Entscheidungen der Gerichte über Unvereinbarkeiten oder Interessenkonflikte der gewählten Senatoren mitzuteilen. Die ANI stellte fest, dass es keinem der gewählten Senatoren untersagt war, ein Amt zu bekleiden. Die Abgeordnetenkammer hat ANI um eine Stellungnahme zu den von einer Reihe von Abgeordneten gemachten Angaben hinsichtlich ihrer möglichen Unvereinbarkeiten gebeten.⁹⁸

Die Erfahrungen der vorangegangenen Legislaturperiode haben Zweifel an der Erfüllung dieser Empfehlung aufkommen lassen. Die neue proaktive Zusammenarbeit aufgrund der neuen Zusammensetzung des Parlaments könnte einen Wendepunkt für die Umsetzung von Integritätsgesetzen und rechtskräftigen Gerichtsentscheidungen in Bezug auf Abgeordnete sein. Ein ähnlicher Ansatz für neue Fälle von Unvereinbarkeit oder Interessenkonflikten in Bezug auf amtierende Parlamentarier würde zur Erfüllung dieser Empfehlung führen.

Das Risiko, dass die Vorgabe 2 aus dem Jahr 2019 aufgrund von Änderungen des Rechtsrahmens für die Integrität Rückschritte erleidet, wurde gemindert. Es gibt ermutigende Anzeichen dafür, dass die neue Legislative einen klaren Weg zur Nachhaltigkeit der ANI und des Rechtsrahmens für Integrität und zur Umsetzung der verbleibenden Empfehlung vorgeben könnte.

2.3. Vorgabe 3: Bekämpfung der Korruption auf höchster Ebene

Die Nationale Antikorruptionsbehörde und die Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene

Im Bericht vom November 2019 äußerte die Kommission starke Bedenken und bekräftigte ihre Schlussfolgerung vom November 2018, dass Rumänien die Grundlage für die positive Bewertung, die im Januar 2017 mit Blick auf Vorgabe 3 erzielt wurde, infrage gestellt hat. Im Bericht von 2019 wurde festgestellt, dass sowohl die Nationale Antikorruptionsbehörde (DNA) als auch der Oberste Gerichts- und Kassationshof weiterhin Fällen von Korruption auf hoher Ebene nachgehen, einschlägige Sanktionen verhängen und unter sehr schwierigen Umständen ihre Professionalität unter Beweis gestellt haben und eine solide Erfolgsbilanz vorweisen konnten. Laut dem Bericht warfen die Angriffe auf ihre Tätigkeiten, die aufeinanderfolgenden Änderungen des geltenden Rechtsrahmens und die mögliche Infragestellung ihrer Autorität bei rechtskräftigen Urteilen die Frage auf, ob die Erfolge Rumäniens bei der Bekämpfung der Korruption auf hoher Ebene tragfähig sind.

Seit dem Bericht von 2019 hat sich die Lage verbessert. Die Ernennung eines neuen leitenden Staatsanwalts der DNA und die Besetzung anderer Leitungspositionen im Jahr 2020 hat neue Impulse und institutionelle Stabilität gebracht. Dies hat zu einer stärkeren Konzentration auf die Gewährleistung der Qualität der Ermittlungen und der vor Gericht gebrachten Akten geführt. Im Jahr 2020 gelang es der DNA, bessere Ergebnisse zu erzielen als 2019, wobei die Zahl der Anklageerhebungen zunahm und der Rückstand verringert wurde.⁹⁹ Auch auf der Ebene der Gerichte wurden Fortschritte erzielt, wobei die

⁹⁸ Das Statut der Abgeordneten und Senatoren sieht vor, dass sie ihren Status der Unvereinbarkeit innerhalb von 15 Tagen offenlegen und innerhalb von 30 Tagen von einem der Ämter, die die Unvereinbarkeit verursacht haben, zurücktreten müssen.

⁹⁹ Im Jahr 2020 betrafen die Fälle hauptsächlich die Vergabe öffentlicher Aufträge, Bestechung und Betrug im Zusammenhang mit EU-Mitteln. Die DNA registrierte außerdem 105 Fälle von Korruption im Zusammenhang mit der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie.

Zahl der Gerichtsentscheidungen zunahm.¹⁰⁰ Im Jahr 2020 ist die Zahl der Beschwerden von Bürgern und von Amts wegen über mutmaßliche Korruptionsdelikte gestiegen, was eine Veränderung gegenüber dem seit 2015 rückläufigen Trend darstellt. Die DNA sieht darin ein Zeichen für ein erneutes Vertrauen der Öffentlichkeit, das von den Angriffen auf die DNA im Zeitraum 2017–2019 schwer in Mitleidenschaft gezogen worden war. Auch die Kommunikationspolitik der DNA wurde 2020 geändert, sodass die Namen der Verdächtigen nicht mehr in den Pressemitteilungen genannt werden, wenn Ermittlungen eingeleitet werden, wodurch die öffentliche Exponierung von Verdächtigen eingeschränkt wird.

Allerdings bestehen nach wie vor große Herausforderungen in Bezug auf die Zukunftsfähigkeit der DNA und die Unumkehrbarkeit der Korruptionsbekämpfung. Die Änderungen der Justizgesetze im Zeitraum 2018–2019 stellten ein großes Hindernis für die gute Funktionsfähigkeit der DNA dar, das so lange bestehen wird, wie die Gesetze in Kraft sind. Die allgemeinen Probleme, mit denen das Justizsystem konfrontiert ist (siehe oben), sind insbesondere für die DNA schwierig.¹⁰¹ Die DNA hatte mit Personalmangel zu kämpfen¹⁰² und war gleichzeitig damit befasst, ihre eigenen technischen Kapazitäten für die Umsetzung von Gerichtsanordnungen mithilfe spezieller Ermittlungstechniken zu entwickeln, wodurch zusätzlicher Druck auf die Staatsanwälte entstand.¹⁰³ Darüber hinaus wird die wirksame Behandlung einiger Korruptionsfälle auf hoher Ebene weiterhin von der Staatsanwaltschaftlichen Sektion für die Untersuchung von Straftaten im Justizwesen (SIIJ) beeinträchtigt, die weiterhin in laufende Korruptionsfälle auf hoher Ebene eingreift, die von der DNA untersucht werden, und die Verzögerungen verursacht, die sich negativ auf diese Fälle auswirken könnten.¹⁰⁴ Die Bearbeitung von Beschwerden von wegen Korruption verurteilten Personen gegen Staatsanwälte durch die SIIJ wurde ebenfalls als Druck auf die Staatsanwälte der DNA angesehen.

Eine weitere erhebliche Herausforderung bei der Korruptionsbekämpfung ist das Fehlen politischer und gesetzgeberischer Lösungen für die rasche Abfolge weitreichender Entscheidungen des Verfassungsgerichts, mit denen die Bestimmungen des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung seit 2014 aufgehoben oder ausgelegt werden. Dies hat wachsende Hindernisse und Rechtsunsicherheit bei der Untersuchung, Verfolgung und Sanktionierung von Korruptionsfällen auf hoher Ebene nach sich gezogen. Dies wiederum hat dazu geführt, dass Verfahren vor Gericht scheitern, Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Zulässigkeit von Beweismitteln herrscht und Ermittlungen oder Gerichtsverfahren wieder

¹⁰⁰ Der Anstieg spiegelt die Ergebnisse aller mit DNA-Fällen befassten Gerichte wider. Der Oberste Kassations- und Gerichtshof hat weniger Fälle entschieden: in erster Instanz drei Fälle im Jahr 2020 und einer im Jahr 2021, in letzter Instanz vier Fälle im Jahr 2020. 2020 wurden in acht Fällen die Verfahren ausgesetzt. Insgesamt weist der Gerichtshof darauf hin, dass weniger Fälle registriert wurden. Die DNA meldet auch einen geringeren Anteil an Freisprüchen im Jahr 2020, dagegen war die Zahl im Jahr 2019 aufgrund der Entkriminalisierung von Straftaten überhöht.

¹⁰¹ Zu den allgemeinen Fragen im Zusammenhang mit den personellen Ressourcen der Justiz, die sich auch auf die DNA auswirken, gehören Beschränkungen für Delegationen und eine große Zahl von Versetzungen in den Ruhestand. Zu den spezifischen Fragen für die DNA gehört, dass sich die Dienstaltersanforderungen für die Arbeit in der DNA abrupt auf zehn Jahre geändert haben, und die mündliche Prüfung für nichtleitende Positionen vor dem Obersten Richterrats ausgestrahlt wird (im Gegensatz zu anderen Staatsanwaltschaften), was eine abschreckende Wirkung auf Bewerber hat. Die Dienstaltersanforderung für Abteilungsleiter beträgt 15 Jahre.

¹⁰² Im März 2021 berichtet die DNA, dass nur 75 % der Stellen besetzt waren (131 nominierte und 14 delegierte von 145 Stellen) und dass zwei Leitungspositionen unbesetzt waren.

¹⁰³ Mit einem ausstehenden Regierungsbeschluss soll die DNA um 90 Polizeibeamte aufgestockt werden.

¹⁰⁴ Siehe Vorgabe 1 zu Justizgesetzen

aufgenommen wurden.¹⁰⁵ Die Auswirkungen der Urteile des Verfassungsgerichts in Bezug auf die Zusammensetzung der Spruchkörper mit drei Richtern für Korruptionsfälle auf hoher Ebene und der letzten Berufungsgremien des Obersten Kassations- und Gerichtshofs mit fünf Richtern auf die laufenden Fälle von Korruption auf hoher Ebene haben sich noch nicht vollzogen.¹⁰⁶ In seinem kürzlich ergangenen Urteil hat der EuGH entschieden, dass der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts einer nationalen Regelung mit Verfassungsrang entgegensteht, die einem niedrigeren Gericht das Recht nimmt, eine nationale Bestimmung, die in den Anwendungsbereich des CVM-Rahmens fällt und gegen das Unionsrecht verstößt, von Amts wegen unangewendet zu lassen. Wird ein Verstoß gegen den EU-Vertrag oder den CVM-Beschluss nachgewiesen, so verlangt der Grundsatz des Vorrangs des EU-Rechts, dass das vorlegende Gericht die fraglichen Bestimmungen unabhängig davon, ob sie legislativer oder verfassungsrechtlicher Natur sind, unangewendet lässt.¹⁰⁷

Obwohl die Leitung der DNA und eine unterstützende Regierung die Lage verbessert haben, bestehen nach wie vor einige wichtige Herausforderungen für ein tragfähiges Funktionieren der DNA und für die Unumkehrbarkeit der Korruptionsbekämpfung. Die Absicht der Regierung, sowohl die Justizgesetze als auch das Strafgesetzbuch und die Strafprozessordnung zu ändern, wird ein wichtiger Schritt sein, um die Arbeit gegen Korruption auf hoher Ebene weiter zu konsolidieren.

Aufhebung der Immunität von Abgeordneten

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

Diese Empfehlung betrifft die Rechenschaftspflicht des Parlaments für seine Entscheidungen über Anträge der Staatsanwaltschaft auf Genehmigung von Präventivmaßnahmen (z. B. Durchsuchungen oder Festnahmen) und auf Genehmigung von

¹⁰⁵ Die DNA schätzt, dass 2020 infolge der Entscheidungen des Verfassungsgerichts mindestens 45 Verdächtige freigesprochen wurden. Eine kürzlich ergangene Entscheidung des rumänischen Verfassungsgerichts vom 6. April 2021 hat weitere Auswirkungen auf mindestens 67 laufende Ermittlungen der DNA, da die Ermittlungen wiederaufgenommen werden müssen.

¹⁰⁶ Obwohl die Entscheidungen des Verfassungsgerichts in früheren Fällen, in denen ein rechtskräftiges Urteil ergangen ist, keine Anwendung finden, können sie Auswirkungen auf laufende Verfahren haben. Die Entscheidung des Spruchkörpers mit fünf Richtern hat unter bestimmten Voraussetzungen außerordentliche Rechtsmittel in abgeschlossenen Rechtssachen ermöglicht, während die Entscheidung des Spruchkörpers mit drei Richtern die Wiederaufnahme des Verfahrens mit einem neu benannten Spruchkörper nach sich ziehen könnte. Die DNA berichtet, dass acht Rechtssachen mit 41 Angeklagten derzeit am Obersten Kassations- und Justizgerichtshof ausgesetzt sind, dass zehn Rechtssachen mit 107 Angeklagten in erster Instanz wiederaufgenommen wurden und fünf Rechtssachen mit 90 Angeklagten von der Vorkammer wiederaufgenommen wurden. Vorabentscheidungsersuchen zu bestimmten Rechtssachen sind anhängig.

¹⁰⁷ Urteil des Gerichtshofs vom 18. Mai 2021 in den verbundenen Rechtssachen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 und C-379/19, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ u. a., Rn. 251–252.

Ermittlungen gegen ein Mitglied des Parlaments, das ebenfalls Minister ist oder war. Der Umstand, dass Entscheidungen des Parlaments nur unzureichend erläutert wurden – sowie die Anzahl der Fälle, in denen das Parlament den Fortgang der Untersuchung nicht zuließ – hat die Frage aufgeworfen, ob diese Entscheidungen objektiv sind. Im CVM-Bericht 2019 wurde begrüßt, dass die Abgeordnetenkammer im Juni 2019 ihre Geschäftsordnung geändert hat und ausdrücklich auf die im Bericht der Venedig-Kommission über den Zweck und die Aufhebung der parlamentarischen Immunität festgelegten Kriterien hingewiesen hat.¹⁰⁸ Im Bericht wurde der Senat aufgefordert, ähnliche Vorschriften zu verabschieden, aber es gab keine Entwicklung in dieser Richtung.

Im Berichtszeitraum genehmigte die Abgeordnetenkammer im Oktober 2020 den Antrag auf Genehmigung der Ermittlungen gegen einen ehemaligen Minister und Abgeordneten. Der Senat stimmte dem Antrag zu, die Untersuchungen gegen einen ehemaligen Minister und Senator zuzulassen – trotz einer ersten ablehnenden Stellungnahme des Rechtsausschusses.

Der Ansatz im Parlament hat sich in eine positive Richtung entwickelt, und weitere Schritte in beiden Kammern würden es ermöglichen, eine Neubewertung der Erfüllung der Empfehlung vorzunehmen.

Die Situation in Bezug auf die Vorgabe 3 hat sich seit der letzten Bewertung im Jahr 2019 verbessert. Der Abschluss der oben genannten Reformen, sowohl der Justizgesetze, einschließlich der Auflösung der SIIJ, als auch des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung, werden wichtige Schritte zur Erfüllung der Vorgabe sein.

2.4 Vorgabe 4: Bekämpfung der Korruption auf allen Ebenen

Nationale Antikorruptionsstrategie

CVM-Empfehlung 2017: Weitere Umsetzung aller Aspekte der nationalen Korruptionsbekämpfungsstrategie unter Einhaltung der im August 2016 von der Regierung festgelegten Fristen. Der Justizminister sollte ein System zur Berichterstattung über die Umsetzung der nationalen Korruptionsbekämpfungsstrategie (einschließlich Statistiken über Integritätsverletzungen in der öffentlichen Verwaltung, Angaben zu Disziplinarverfahren und Sanktionen sowie Informationen über strukturelle Maßnahmen in korruptionsanfälligen Bereichen) einrichten.

Fortschritte bei der nationalen Antikorruptionsstrategie und damit bei der Vorgabe 4 sind eine zentrale nationale Priorität auf der politischen Agenda der Regierung. Die Nationale Antikorruptionsstrategie für den Zeitraum 2016–2020 lief 2020 aus, und das Justizministerium berichtet, dass damit Fortschritte erzielt wurden, auch wenn diese insbesondere in korruptionsanfälligen Bereichen uneinheitlich waren. Mit der Strategie 2016–2020 wurden verbesserte Verfahren für Sektoren mit hohem Risiko, die für Korruption anfällig sind, sichergestellt und die institutionelle Transparenz und Wirksamkeit der Präventivmaßnahmen erhöht, was mit einem Rückgang der Integritätsverletzungen und einem verbesserten Service für die Bürger (auch durch Digitalisierung) einherging. Derzeit laufen eine interne Evaluierung und eine externe Prüfung (die von der OECD durchgeführt wird), die als Grundlage für die Ausarbeitung der neuen nationalen Antikorruptionsstrategie (2021–2025) dienen sollen. Die wichtigsten Merkmale der Strategie 2016–2020 gelten als

¹⁰⁸ In ihrem Bericht vom März 2021 stellt die GRECO fest, dass eine informelle Verpflichtung der Strafverfolgungsbehörden, bei der Verfolgung eines Ministers oder eines ehemaligen Ministers, der ebenfalls Mitglied des Parlaments ist, die gesamte Akte einzureichen, offenbar durch ein Schreiben aufgehoben wurde. Greco RC4(2021)1.

bewährte Verfahren unter den teilnehmenden Institutionen und werden in der nächsten Strategie fortgeführt, insbesondere im Rahmen des Peer-Review-Überwachungsmechanismus und des partizipativen Entscheidungsprozesses unter Nutzung der Plattformen. Das Justizministerium hat jedoch darauf hingewiesen, dass die Wirksamkeit der Strategie von einer speziellen Umsetzung abhängt, insbesondere vom politischen Willen, Impulse für die Umsetzung der Maßnahmen in allen beteiligten Verwaltungen und öffentlichen Einrichtungen, auch auf lokaler Ebene, zu geben. Die Bewertungen werden derzeit abgeschlossen, und das Justizministerium hat eine öffentliche Konsultation mit den fünf Plattformen zur Korruptionsbekämpfung (in denen Interessenträger zusammengeführt werden) zu der neuen Strategie durchgeführt, und es wird erwartet, dass bis Ende 2021 die Annahme der neuen nationalen Korruptionsbekämpfungsstrategie vorgeschlagen wird. Die Annahme der neuen Strategie für 2021–2025 wird Gelegenheit bieten, die politischen Prioritäten der Regierung in konkrete Maßnahmen umzusetzen.

Eines der Ziele der Strategie ist eine erfolgreichere Korruptionsbekämpfung durch die Verhängung strafrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Sanktionen. Seit dem CVM-Bericht vom Oktober 2019 hat die Generalstaatsanwaltschaft die wirksame Verfolgung von Korruption und korruptionsähnlichen Straftaten fortgesetzt.¹⁰⁹ Die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Korruption auf hoher Ebene (siehe Vorgabe 3) wirken sich jedoch auch auf die Untersuchungen und Gerichtsverfahren aus, die in die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft im Allgemeinen fallen. Die Generaldirektion Antikorruptionsdirektion (DGA) im Innenministerium führte Ermittlungen unter direkter Koordinierung von Staatsanwälten durch und führte im Ministerium Projekte zur Korruptionsprävention durch.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass weiter an der nationalen Antikorruptionsstrategie gearbeitet werden muss, um eine wirksame Umsetzung zu gewährleisten und die Korruptionsprävention und -bekämpfung in korruptionsanfälligen Bereichen und auf lokaler Ebene zu verstärken. Die Evaluierungen der Strategie und ein starkes politisches Engagement werden die Grundlage dafür bilden, dass die Fortschritte im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsmechanismus bewertet werden können.

Nationale Agentur für die Verwaltung sichergestellter Vermögenswerte

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

2021 ist das fünfte Tätigkeitsjahr der Nationalen Agentur für die Verwaltung sichergestellter Vermögenswerte (ANABI) und sie baut ihre Tätigkeiten weiter aus. Auf der Grundlage der seit der Aufnahme der Tätigkeit im Dezember 2016 gewonnenen Erkenntnisse legt die ANABI eine Nationale Strategie zur Stärkung des Systems zur Wiedererlangung von Vermögenswerten für den Zeitraum 2021–2025 vor, die Gesetzesvorschläge zur Ausweitung ihres Mandats enthält und darauf abzielt, die Kapazitäten zur Rückverfolgung von

¹⁰⁹ Im Jahr 2020 ging es bei mehr als der Hälfte der Vorgänge um Bestechung, wobei der proaktive Schwerpunkt auf der Untersuchung von Korruptionsvorwürfen in Bezug auf Beamte der öffentlichen Verwaltung lag (mit gewählten Funktionen wie Bürgermeister und stellvertretender Bürgermeister sowie Statutspersonal).

Vermögenswerten auf nationaler und internationaler Ebene zu stärken, die Kooperationsmechanismen zu verbessern und neue Instrumente für Polizei und Staatsanwaltschaft bereitzustellen, um Finanzermittlungen besser durchführen zu können und einen Nationalen Fonds für Kriminalprävention einzurichten.

In früheren CVM-Berichten wurde festgestellt, dass diese Empfehlung erfüllt ist, da ANABI einsatzbereit ist. Die ANABI arbeitet weiterhin in Übereinstimmung mit dieser Empfehlung.

Fortschritte bei Vorgabe 4 könnten mit der Entwicklung der neuen Anti-Korruptionsstrategie 2021–2025 und einem starken Engagement für die Umsetzung politischer Prioritäten in konkrete Maßnahmen vor Ort, auch in korruptionsanfälligen Bereichen und auf lokaler Ebene, beschleunigt und verstärkt werden.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Seit dem letzten CVM-Bericht aus dem Jahr 2019 hat sich die Lage innerhalb der Parameter der CVM-Vorgaben deutlich positiv entwickelt. Die Kommission begrüßt, dass 2021 ein starker neuer Impuls für die Reform und die Wiederherstellung der Rückschritte im Zeitraum 2017–2019 gegeben wurde. Im Ergebnis wurden bei allen übrigen CVM-Empfehlungen Fortschritte erzielt und viele der Empfehlungen sind auf dem Weg zur Umsetzung, vorausgesetzt, es werden weiter Fortschritte erzielt. Die Kommission sieht der Umsetzung diese Verpflichtungen in konkrete gesetzgeberische und andere Maßnahmen durch die rumänischen Behörden erwartungsvoll entgegen. Das Urteil des Gerichtshofs vom 18. Mai 2021 gibt einen klaren Rahmen und eine klare Richtung für die laufenden Reformen vor, um die CVM-Vorgaben unter uneingeschränkter Achtung der Rechtsstaatlichkeit und des EU-Rechts im Allgemeinen zufriedenstellend zu erfüllen. Das Urteil muss in den neuen Rechtsvorschriften, die angenommen werden sollen, gebührend berücksichtigt werden. Die Kommission wird die Entwicklungen im Rahmen des CVM weiterhin aufmerksam verfolgen, bis die Vorgaben erfüllt sind, und parallel dazu weiterhin mit Rumänien sowie allen übrigen Mitgliedstaaten im Rahmen des allgemeinen Rechtsstaatlichkeitsmechanismus – einem wesentlichen Baustein des gemeinsamen Engagements der EU und der Mitgliedstaaten zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit – zusammenarbeiten. Wie in der Mitteilung zur Rechtsstaatlichkeit vom September 2020¹¹⁰ angekündigt, wird die Überwachung nach Abschluss des CVM im Rahmen horizontaler Instrumente fortgesetzt. Der Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit bietet einen Rahmen, um diese Themen in der Zukunft voranzutreiben. Die Kommission ist zuversichtlich, dass Rumänien die Vorgaben des CVM erfüllen kann, wenn es den derzeitigen positiven Trend fortsetzt und die eingeleiteten Reformen entschlossen annimmt und umsetzt. Die Kommission ist bereit, den rumänischen Behörden dabei zu helfen.

¹¹⁰ COM(2019) 343.