



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 22.1.2014
COM(2014) 37 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**σχετικά με την πρόοδο της Ρουμανίας στο πλαίσιο του Μηχανισμού Συνεργασίας και
Ελέγχου**

{SWD(2014) 37 final}

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τον Ιούλιο του 2012, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε έκθεση με μια συνολική αξιολόγηση της προόδου της Ρουμανίας, πέντε έτη μετά την έναρξη λειτουργίας του μηχανισμού συνεργασίας και ελέγχου (ΜΣΕ).¹ Η Επιτροπή διαπίστωνε ότι πολλά από τα δομικά στοιχεία που απαιτούνται έχουν θεσπιστεί, και ότι ο ΜΣΕ είχε σημαντική συμβολή για τη μεταρρύθμιση στη Ρουμανία. Το επίκεντρο ήταν η μεταστροφή προς την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων. Η έκθεση, η μεθοδολογία και τα συμπεράσματά της εγκρίθηκαν επίσης στα συμπεράσματα του Συμβουλίου Υπουργών.²

Η έκθεση χαρακτηριζόταν επίσης από τα γεγονότα του Ιουλίου 2012 στη Ρουμανία, θέτοντας συγκεκριμένες ερωτήσεις σχετικά με την έννομη τάξη και την ανεξαρτησία του δικαστικού σώματος στη Ρουμανία. Η Επιτροπή αφιέρωσε μια ενδιάμεση έκθεση για τα θέματα αυτά τον Ιανουάριο του 2013.³ Η έκθεση κατέληγε στο συμπέρασμα ότι η Ρουμανία είχε εφαρμόσει ορισμένες, όχι όμως όλες, τις συστάσεις της Επιτροπής σχετικά με τα θέματα αυτά. Επίσης, σημείωσε την ανάγκη να επιταχυνθεί η πρόοδος σε σχέση με τις συστάσεις της Επιτροπής όσον αφορά τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος, την ακεραιότητα και την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Η παρούσα έκθεση αναλύει την πρόοδο που επιτεύχθηκε από τη Ρουμανία στο διάστημα από τις εν λόγω εκθέσεις στους δύο κύριους τομείς του ΜΣΕ, δηλαδή τη μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος και το έργο της καταπολέμησης της διαφθοράς. Το ιστορικό του ΜΣΕ μέχρι σήμερα δείχνει ότι η πρόοδος δεν είναι ομαλή, έτσι ώστε οι επιτυχίες σε έναν τομέα μπορεί να περιορίζονται ή να αναιρούνται από υστερήσεις αλλού. Τον Δεκέμβριο του 2013, οι αποφάσεις στο Κοινοβούλιο χρησίμευσαν ως υπενθύμιση ότι οι βασικές αρχές και στόχοι της μεταρρύθμισης εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν προκλήσεις – χρειάστηκε η παρέμβαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου για να υπομνησθούν αυτές οι αρχές. Αυτό καθιστά ιδιαίτερα δύσκολη την εκτίμηση της βιωσιμότητας της μεταρρύθμισης και την αξιολόγηση του πόση εγχώρια ώθηση ασκείται προκειμένου να βεβαιωθούμε ότι είναι εξασφαλισμένη μια γενικά θετική τάση.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η δύσκολη κατάσταση του 2012 δεν μείωσε την αποφασιστικότητα πολλών θεσμικών οργάνων και ατόμων στη Ρουμανία να συνεχίσουν την παγίωση της προόδου. Η Επιτροπή πιστεύει ότι η διαδικασία παρακολούθησης του ΜΣΕ, οι ευκαιρίες που παρέχονται από τα ταμεία της ΕΕ και η εποικοδομητική συνεργασία της Επιτροπής και πολλών κρατών μελών εξακολουθεί να αποτελεί πολύτιμη υποστήριξη για τη μεταρρύθμιση στη Ρουμανία. Η επόμενη έκθεση θα εκδοθεί σε ένα περίπου έτος.

¹ COM(2012) 410 final.

² 24 Σεπτεμβρίου 2012.

³ COM(2013) 47 final. Η ανάλυση και οι συστάσεις της εγκρίθηκαν στα συμπεράσματα που εξέδωσε το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων στις 11 Μαρτίου 2013.

2. Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΤΗ ΡΟΥΜΑΝΙΑ

2.1 Το δικαστικό σύστημα

Η ανεξαρτησία του δικαστικού σώματος και το κράτος δικαίου ήταν ένα ειδικό θέμα της έκθεσης του Ιουλίου 2012 και της έκθεσης παρακολούθησης του Ιανουαρίου 2013.⁴ Ήταν επίσης ένα διαρκές ζήτημα στην ρουμανική εγχώρια δημόσια συζήτηση, όπου οι δικαστικοί λειτουργοί έδωσαν μεγαλύτερη έμφαση σε αυτή την πλευρά του έργου τους. Αυτό θα μπορούσε να επηρεάσει το επίπεδο της εμπιστοσύνης στους δικαστικούς λειτουργούς στη Ρουμανία.⁵

Ανεξαρτησία των δικαστικών αρχών και κράτος δικαίου

Η συνταγματική τάξη

Αν και δεν αποτελούν μέρος του δικαστικού σώματος με την αυστηρή έννοια, το Σύνταγμα και το Συνταγματικό Δικαστήριο είναι στο επίκεντρο του κράτους δικαίου. Η αμφισβήτηση της εξουσίας του Συνταγματικού Δικαστηρίου το καλοκαίρι του 2012 δεν επαναλήφθηκε, και έχει μάλλον παγιώσει τον ρόλο του ως σημαντικός διαιτητής. Το Δικαστήριο θα συνεχίσει να διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην υπεράσπιση βασικών αρχών, όπως η διάκριση των εξουσιών, καθώς και κάθε μελλοντική συζήτηση για τις συνταγματικές αλλαγές.

Εφόσον ο διάλογος για το Σύνταγμα αναμένεται να επιστρέψει φέτος, θα είναι σημαντικό να εξασφαλιστεί ότι το Ανώτατο Συμβούλιο του Δικαστικού Σώματος θα έχει την ευκαιρία να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του για όλους τους τομείς που σχετίζονται με το δικαστικό σύστημα. Ειδικότερα, θα χρειαστεί να αποκλειστούν οι αλλαγές που αυξάνουν τις ευκαιρίες για τους πολιτικούς να επηρεάζουν τη δικαστική ηγεσία ή να αμφισβητούν την ανεξαρτησία ή την εξουσία του δικαστικού σώματος. Για τον λόγο αυτό, ιδίως η δέσμευση της κυβέρνησης να ζητήσει τη γνώμη της Επιτροπής της Βενετίας αποτελεί σημαντικό μήνυμα ότι η Ρουμανία δεσμεύτηκε να βασίζεται οποιαδήποτε μελλοντική συνταγματική αλλαγή στα ευρωπαϊκά πρότυπα. Οι ρουμανικές αρχές δήλωσαν επίσης την σαφή πρόθεσή τους να ενημερώνουν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Πίεση στη δικαστική ανεξαρτησία

Το καλοκαίρι και το φθινόπωρο του 2012, η Επιτροπή έλαβε πολλές παρατηρήσεις από δικαστικούς φορείς, οι οποίες αφορούσαν την άμεση άσκηση κριτικής από πολιτικούς και υπαγορευόμενες από πολιτικά κίνητρα επιθέσεις των μέσων μαζικής επικοινωνίας κατά μεμονωμένων δικαστών, εισαγγελέων και των μελών των οικογενειών τους, καθώς και κατά δικαστικών και εισαγγελικών οργάνων.⁶ Ο αριθμός και το μέγεθος των επιθέσεων αυτών φαίνεται ότι έχει μειωθεί από το 2012, αλλά συνεχίζουν να εμφανίζονται παραδείγματα. Τούτο περιλαμβάνει την περίπτωση κατά την οποία δικαστικά όργανα και δικαστές έχουν

⁴ COM(2012) 410 final, COM(2013) 47 final.

⁵ Στο ειδικό Ευρωβαρόμετρο 385 για τη δικαιοσύνη, η εμπιστοσύνη των πολιτών της Ρουμανίας στη δικαιοσύνη, ύψους 44 %, δεν ήταν πολύ κατώτερη του μέσου όρου της ΕΕ (53 %) και η Ρουμανία κατετάγη στην 17η θέση μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ- 28 όσον αφορά την εμπιστοσύνη.

⁶ COM (2013) 47 final, σ. 4.

επικριθεί άμεσα στον απόηχο δικαστικών αποφάσεων σχετικά με σημαντικές πολιτικές προσωπικότητες.

Αυτό έρχεται σε αντίθεση με την πρακτική που ακολουθείται σε πολλά άλλα κράτη μέλη, όπου ο σεβασμός της αρχής της διάκρισης των εξουσιών και της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης, είτε μέσω κανόνων είτε μέσω συμβάσεων, περιορίζουν την έκταση των σχολίων που διατυπώνουν οι πολιτικοί σχετικά με δικαστικές αποφάσεις.

Το ΑΔΣ είναι ο βασικός υπερασπιστής της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης, και συνέχισε το έργο αυτό συστηματικά και με επαγγελματισμό, πράγμα που βοήθησε να αντιμετωπιστεί πιο σοβαρά το θέμα από τους πολίτες και τους πολιτικούς. Αυτό έχει αποδειχθεί όλο και πιο σημαντικό τμήμα των καθηκόντων του ΑΔΣ, και στην εδραίωση του ρόλου αυτού θα βοηθούσε μια σαφής και δημοσιοποιημένη διαδικασία για τον τρόπο με τον οποίο το ΑΔΣ θα αντιδρά στις περιπτώσεις αυτές. Το ΑΔΣ θα μπορούσε να εξετάσει επίσης άλλους τρόπους προκειμένου να προσφέρει θεσμική ενίσχυση για την εφαρμογή της δικαστικής ανεξαρτησίας στην πράξη, με τη στήριξη μεμονωμένων δικαστών σε τέτοιες περιπτώσεις.⁷

Ο Υπουργός Δικαιοσύνης ανέλαβε επίσης μια χρήσιμη πρωτοβουλία για την καθιέρωση διαλόγου μεταξύ των μέσων μαζικής επικοινωνίας και των δικαστών. Η βελτίωση της αμοιβαίας κατανόησης και μια επαγγελματική προσέγγιση για τον χειρισμό των μέσων μαζικής επικοινωνίας στα δικαστικά όργανα μπορεί να βοηθήσει στη βελτίωση των σχέσεων. Εξακολουθεί όμως να ισχύει ότι η πρόοδος θα είναι δύσκολη, αν συνεχιστεί η κριτική των δικαστών και των δικαστικών αποφάσεων από αυτούς που βρίσκονται στην εξουσία.

Σεβασμός των δικαστικών αποφάσεων

Αυτό συνδέεται με μια σημαντική πτυχή της διάκρισης των εξουσιών και του κράτους δικαίου, τον σεβασμό των δικαστικών αποφάσεων. Αυτό λειτουργεί σε διάφορα επίπεδα. Η παράλειψη εκτέλεσης δικαστικών εντολών ή οι περιπτώσεις όπου η δημόσια διοίκηση αμφισβητεί αδικαιολόγητα δικαστικές αποφάσεις συνιστούν προκλήσεις για τον δεσμευτικό χαρακτήρα των δικαστικών αποφάσεων.

Πρόκειται για πρόβλημα που αγγίζει τα ανώτατα όργανα του κράτους. Από τον Ιούλιο του 2012, το δικαστικό σύστημα περισσότερες από μία φορές χρειάστηκε να αναφερθεί στο Συνταγματικό Δικαστήριο λόγω απροθυμίας του Κοινοβουλίου να τερματίσει μια θητεία ως αποτέλεσμα τελεσίδικων δικαστικών αποφάσεων περί ασυμβίβαστου ενός βουλευτή. Η πλέον πρόσφατη απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου σχετικά με το θέμα εκδόθηκε τον Νοέμβριο του 2013, ωστόσο η Γερουσία δεν έχει ακόμη προβεί σε καμία ενέργεια.

Διορισμοί υψηλού επιπέδου

Οι διορισμοί στο δικαστικό σύστημα είναι ένα από τους σαφέστερους τρόπους απόδειξης της ανεξαρτησίας των δικαστικών και εισαγγελικών οργάνων. Η διαδικασία του ΜΣΕ υπογράμμισε τη σημασία σαφών, αντικειμενικών και εμπειριστωμένων διαδικασιών που πρέπει να διέπουν τέτοιου είδους διορισμούς.⁸ οι χωρίς πολιτικά κίνητρα διορισμοί ατόμων

⁷ Τεχνική έκθεση τμήμα 1.1.1.

⁸ Για παράδειγμα, το COM(2012) 410 final ζητούσε «διαφανείς και αντικειμενικές διαδικασίες διορισμών [για τα όργανα καταπολέμησης της διαφθοράς], μέσω ανοικτών διαγωνισμών που να στηρίζονται στην εφαρμογή

με υψηλό επίπεδο επαγγελματισμού και ακεραιότητας έχουν ουσιώδη σημασία για την εμπιστοσύνη του κοινού στο δικαστικό σύστημα.

Το ιστορικό του προηγούμενου έτους είναι ανάμικτο.⁹ Στην περίπτωση της ηγεσίας του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου, δεν υπήρχε ένδειξη παρέμβασης στη διαδικασία. Η κατάσταση είναι πιο δύσκολη στην περίπτωση της εισαγγελίας, όπου η διαδικασία διορισμού που ξεκίνησε τον Σεπτέμβριο του 2012 είχε έναν ισχυρό πολιτικό χαρακτήρα, τον οποίο δεν κατόρθωσαν να αποτινάξουν οι μεταγενέστερες αλλαγές της διαδικασίας. Το γεγονός αυτό ίσως αποθάρρυνε ορισμένους υποψήφιους να υποβάλουν αίτηση. Στην τελική πρόταση υποψηφίων περιλαμβάνονται ορισμένα πρόσωπα με αναγνωρισμένο ιστορικό στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς. Ωστόσο, το συνολικό αποτέλεσμα δεν ήταν αποτέλεσμα μιας διαφανούς διαδικασίας μελετημένης ώστε να επιτρέψει τον έλεγχο των προσόντων των υποψηφίων και τον πραγματικό ανταγωνισμό. Η Επιτροπή εκφράζει τη λύπη της για την απόφαση να μην ακολουθηθεί μια ισχυρή διαδικασία, επισημαίνοντας ότι αυτό υποχρεώνει τους διορισθέντες να επιδείξουν την δέσμευσή τους να συνεχίσουν το έργο των εν λόγω οργάνων για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Το φθινόπωρο του 2013, ανέκυψε ένα άλλο δυσχερές ζήτημα με τους διορισμούς προϊσταμένων και αναπληρωτών προϊσταμένων στην Εθνική Διεύθυνση Καταπολέμησης της Διαφθοράς (DNA). Και πάλι, οι προσωρινοί διορισμοί για μια μεταβατική περίοδο ακυρώθηκαν απότομα, και έγιναν διορισμοί από τον Υπουργό Δικαιοσύνης, που δεν ακολούθησε πλήρως τη διαδικασία της διαβούλευσης με τον επικεφαλής του DNA. Μετά από κριτική από το κοινό και το ΑΔΣ, πραγματοποιήθηκε μια δεύτερη, πιο συναινετική διαδικασία σύμφωνα με τους κανόνες, η οποία οδήγησε σε διαφορετικό σύνολο μόνιμων διορισμών. Το χρονοδιάγραμμα προκάλεσε επίσης ανησυχίες στο κοινό σχετικά με τη σύνδεση των πραγματοποιήθηκε αποφάσεων του DNA με πολιτικές προσωπικότητες, παράλληλα με δημόσιες πολιτικές επικρίσεις για τους εισαγγελείς.¹⁰

Το νομικό πλαίσιο

Οι νέοι νομικοί κώδικες

Διαδοχικές εκθέσεις του ΜΣΕ ακολούθησαν τη διαδικασία ανάπτυξης νέων νομικών κωδίκων στη Ρουμανία. Η έκθεση του ΜΣΕ του Ιουλίου 2012 υπογραμμίζει ότι το γεγονός αυτό αποτέλεσε ουσιαστικό εκσυγχρονισμό του ρουμανικού νομικού πλαισίου. Μολονότι η εφαρμογή δεν ήταν εύκολη, ιδίως όταν έπρεπε να διατηρηθούν παράλληλα συστήματα, παρατηρείται ένα αυξανόμενο αίσθημα ότι τα ηγετικά δικαστικά όργανα εργάστηκαν από κοινού με το Υπουργείο Δικαιοσύνης ώστε να διευκολυνθεί η μετάβαση. Οι προετοιμασίες για την έναρξη ισχύος των νέων ποινικών κωδίκων επεδίωξαν να αντλήσουν διδάγματα από την εμπειρία του παρελθόντος.¹¹ Το Υπουργείο Δικαιοσύνης εξασφάλισε επίσης πρόσθετο προϋπολογισμό και θέσεις για τη στήριξη της εφαρμογής των νέων κωδίκων. Ήταν χρήσιμο το ότι ορίστηκαν ελαφρά μεγαλύτερες, αλλά ρεαλιστικές, προθεσμίες για τη διαδικασία.

σαφών κριτηρίων και με τους οποίους θα επιδιώκεται η ισχυρότερη δυνατή ηγεσία και η αδιάλειπτη λειτουργία των υπόψη θεσμών». Βλέπε επίσης τα συμπεράσματα του Συμβουλίου Υπουργών, τα πιο πρόσφατα των οποίων είναι της 13ης Μαρτίου 2013.

⁹ Τεχνική έκθεση τμήμα 1.5.

¹⁰ Τεχνική έκθεση τμήμα 1.5.

¹¹ Τεχνική έκθεση τμήμα 1.2.2.

Ο νέος κώδικας ποινικής δικονομίας, που πρέπει να εφαρμοστεί από τον Φεβρουάριο, αποτελεί μείζον εγχείρημα: όλες οι διατάξεις είναι άμεσα εφαρμοστέες και ο κώδικας εισάγει δύο νέους θεσμούς, τον «δικαστή δικαιωμάτων και ελευθερίας» και τον δικαστή «προκαταρκτικού δικαστηρίου». Κατά συνέπεια, είναι εξαιρετικά σημαντικό να προβλέπονται τα προβλήματα και να επιλύονται στο μέτρο του δυνατού. Η τακτική παρακολούθηση των πραγματικών αποτελεσμάτων και της εφαρμογής των νέων διατάξεων θα είναι σημαντική όταν θα έχουν τεθεί σε ισχύ οι νέοι κώδικες.

Μια εναπομένουσα δυσκολία είναι η αστάθεια των νέων κωδίκων λίγους μήνες πριν από την έναρξη ισχύος τους. Διάφορα νομικά προβλήματα έχουν διαπιστωθεί, τα οποία ενδέχεται να απαιτήσουν τροποποιήσεις των κωδίκων ή του νόμου για την εφαρμογή του κώδικα ποινικής δικονομίας που πρέπει να εγκριθεί πριν από την έναρξη ισχύος του¹². Επιπλέον, τον Δεκέμβριο, το ρουμανικό Κοινοβούλιο ψήφισε μια σειρά από αμφιλεγόμενες τροποποιήσεις του ποινικού κώδικα, οι οποίες κρίθηκαν αντισυνταγματικές από το Συνταγματικό Δικαστήριο (βλ. κατωτέρω).

Συνέπεια της νομολογίας

Η εισαγωγή των κωδίκων είναι επίσης μια σημαντική ευκαιρία για την αντιμετώπιση του ζητήματος της συνέπειας της νομολογίας. Η ασυνέπεια και η έλλειψη προβλεψιμότητας όσον αφορά τη νομολογία των δικαστηρίων ή όσον αφορά την ερμηνεία των νόμων παραμένει σημαντικό πρόβλημα για την επιχειρηματική κοινότητα και την ευρύτερη κοινωνία.

Το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο (HCCJ) έχει λάβει ορισμένα χρήσιμα μέτρα για την αντιμετώπιση του ζητήματος. Οι νέοι δικονομικοί κώδικες επανεστιάζουν τις δεύτερες προσφυγές στον κύριο σκοπό τους, που είναι η ακύρωση, και ενισχύουν τον ρόλο του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου όσον αφορά τη βελτίωση της συνέπειας. Η διαδικασία έκδοσης προδικαστικής απόφασης θα φέρει μια νέα διαδικασία που θα επιτρέπει να τίθενται ερωτήσεις στο Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο για ερμηνευτική απόφαση που θα είναι δεσμευτική τόσο για το εν λόγω Δικαστήριο όσο και για μελλοντικές υποθέσεις. Όσον αφορά την κατάρτιση και τη δημοσίευση αιτιολογημένων δικαστικών αποφάσεων, το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο και το ΑΔΣ έχουν λάβει σημαντικά μέτρα για την αντιμετώπιση του ζητήματος αυτού, μεταξύ άλλων τη χορήγηση πρόσβασης στους δικαστές και τους δικαστικούς υπαλλήλους σε δικαστικές αποφάσεις από όλα τα άλλα δικαστήρια της χώρας. Το επόμενο βήμα θα πρέπει να είναι η εξασφάλιση ότι οι όλες οι δικαστικές αποφάσεις είναι προσβάσιμες από τους νομικούς και το ευρύ κοινό.¹³

Εξακολουθεί να υπάρχει αντίσταση από ορισμένους, που δεν ακολουθούν τη νομολογία ή την καθοδήγηση των ανώτερων δικαστηρίων, γεγονός που εμποδίζει την κανονική λειτουργία του δικαστικού συστήματος. Η αβεβαιότητα που προκύπτει υποσκάπτει την εμπιστοσύνη στο δικαστικό σύστημα, δημιουργώντας έλλειψη αποτελεσματικότητας και απογοήτευση τόσο στις επιχειρήσεις όσο και στους πολίτες. Οι πρόεδροι των δικαστηρίων μπορούν να πράξουν περισσότερο για να υπογραμμίσουν τη σημασία της συνέπειας στους συναδέλφους τους, και

¹² Τεχνική έκθεση τμήμα 1.2.2.

¹³ Στην τεχνική έκθεση, τμήμα 1.3.2, παρουσιάζονται οι διάφορες πρωτοβουλίες που έχουν αναληφθεί μέχρι σήμερα.

ιδίως να προσβάλλουν υποθέσεις στις οποίες οι αποφάσεις φαίνεται ότι αποκλίνουν από την πρακτική του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου. Από την πλευρά του, το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο πρέπει να αποσαφηνίζει τις υποθέσεις στις οποίες οι δικές του αποφάσεις φαίνονται ασυνεπείς.

Μια πρόσθετη πηγή δυσχερειών για την ομοιόμορφη εφαρμογή της νομοθεσίας συνδέεται με την ποιότητα και τη σταθερότητα του νομικού πλαισίου. Ο μεγάλος αριθμός έκτακτων διαταγμάτων ή κοινοβουλευτικών διαδικασιών που δεν τηρούν μια ελάχιστη διαφάνεια συχνά δεν επιτρέπει ορθή αξιολόγηση, διαβούλευση και προετοιμασία, ακόμη και όταν δεν είναι σαφής ο επείγων χαρακτήρας. Το αποτέλεσμα είναι ότι οι δικαστές, οι εισαγγελείς, οι επιχειρήσεις, οι διοικήσεις και οι πολίτες που πρέπει να εφαρμόζουν τον νόμο βρίσκονται σε σύγχυση και γίνονται λάθη, και υπάρχει υψηλότερος κίνδυνος κενών που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την ερμηνεία του δικαίου με αποκλίνοντα τρόπο.

Διαρθρωτική μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος

Στρατηγική για την ανάπτυξη του δικαστικού συστήματος (2014-2018)

Το Υπουργείο Δικαιοσύνης εργάζεται για τη διαμόρφωση μιας στρατηγικής για την ανάπτυξη του δικαστικού συστήματος (2014-2018). Η στρατηγική αποβλέπει στην ενίσχυση των σημερινών μεταρρυθμίσεων και των δικαστικών οργάνων και στην αύξηση της εμπιστοσύνης του δικαστικού σώματος. Οι γενικότεροι στόχοι – μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, θεσμική ενίσχυση, ακεραιότητα, ποιότητα, διαφάνεια και πρόσβαση στη δικαιοσύνη – συνάδουν με τις εργασίες που έχουν πραγματοποιηθεί σε άλλα κράτη μέλη και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στόχος είναι να εκδοθεί η στρατηγική και το σχέδιο δράσης που τη συνοδεύει τον Φεβρουάριο του 2014. Για μια τέτοια πρωτοβουλία έχει ουσιαστική σημασία η στενή συνεργασία μεταξύ της κυβέρνησης και των δικαστικών οργάνων, και ο υπουργός έχει καταφέρει να ενώσει τα θεσμικά όργανα. Η συναίνεση θα συμβάλει επίσης στην υποστήριξη της ισχύος της στρατηγικής. Θα ήταν επίσης σημαντικό να συμμετάσχουν άλλα νομικά επαγγέλματα, όπως οι δικηγόροι, οι συμβολαιογράφοι και οι δικαστικοί επιμελητές στη διαδικασία.

Ένα σημαντικό στοιχείο για οποιαδήποτε μελλοντική μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος θα είναι η αύξηση της ικανότητας της δικαστικής διοίκησης για πιο εμπεριστατωμένη λήψη αποφάσεων, με βάση αξιόπιστη συλλογή δεδομένων για τη λειτουργία του δικαστικού συστήματος, έρευνα και μακροπρόθεσμο σχεδιασμό. Άλλα κράτη μέλη έχουν επίσης χρησιμοποιήσει πρακτικές, όπως έρευνες χρηστών των δικαστηρίων και έρευνες για το προσωπικό, για τη συγκέντρωση πληροφοριών σχετικά με τις αδυναμίες του συστήματος.

Διαχείριση του φόρτου εργασίας και αποτελεσματικότητα της δικαιοσύνης

Ο υπερβολικός φόρτος εργασίας σε ορισμένα δικαστήρια και εισαγγελίες αναγνωρίζεται ως συνεχές πρόβλημα, που επιδεινώνεται από τις αβεβαιότητες σχετικά με τον αντίκτυπο των κωδίκων. Πολλές χρήσιμες τάσεις του δικαστικού συστήματος, περιλαμβανομένης της εξειδίκευσης, της καλύτερης χρήσης των δικαστικών υπαλλήλων και μέτρων δικονομικής πρακτικής για την πρόληψη κακόβουλων καθυστερήσεων, μπορούν να έχουν θετικά αποτελέσματα.

Ωστόσο, είναι επίσης σημαντικό να εξεταστεί το μακροχρόνιο ζήτημα¹⁴ της επανεξισορρόπησης των διαθέσιμων πόρων, μέσω του επανασχεδιασμού του δικαστικού χάρτη. Η αλλαγή αυτή πάντως θα απαιτούσε τροποποίηση της νομοθεσίας, και παρά την υποστήριξη του Υπουργείου Δικαιοσύνης, φαίνεται ότι η στήριξη του Κοινοβουλίου παραμένει αβέβαιη.

Ακεραιότητα του δικαστικού συστήματος

Το ΑΔΣ έχει υπογραμμίσει την πολιτική της μηδενικής ανοχής που εφαρμόζει για την αντιμετώπιση προβλημάτων ακεραιότητας των δικαστικών, και με τη βοήθεια της επιθεώρησης αναπτύσσει μια πιο συνεκτική και ολοκληρωμένη προσέγγιση. Θα είναι σημαντικό να αντανakλάται επίσης το γεγονός αυτό σε μια συνεκτική προσέγγιση από το διοικητικό τμήμα του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου. Φαίνεται να έχει οδηγήσει σε μεγαλύτερο αριθμό υποθέσεων,¹⁵ αλλά θα χρειαστεί περαιτέρω παρακολούθηση για να διαπιστωθεί κατά πόσον επιτυγχάνεται το αποτρεπτικό αποτέλεσμα.

2.2 Το πλαίσιο ακεραιότητας

Το πλαίσιο ακεραιότητας αποτελεί ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά του ΜΣΕ. Βασίζεται σε θεσμούς και κανόνες για να εξασφαλιστεί ότι οι προσδοκίες είναι σαφείς και εφαρμόζονται σωστά. Επίσης, στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στην πολιτική και πολιτιστική αποδοχή του ότι η ακεραιότητα είναι μια σημαντική αρχή για τους δημοσίους υπαλλήλους και ότι οι παραβάσεις θα έχουν συνέπειες.

Η Εθνική Υπηρεσία Ακεραιότητας (ANI) και το Εθνικό Συμβούλιο Ακεραιότητας (NIC)

Κατά το παρελθόν έτος, η Εθνική Υπηρεσία Ακεραιότητας (ANI) συνέχισε να παγιώνει τις επιδόσεις της.¹⁶ Υπάρχουν εντούτοις περαιτέρω εμπόδια, καθώς και διαφορές όσον αφορά την πρόοδο που σημειώθηκε σχετικά με το ασυμβίβαστο, τη σύγκρουση συμφερόντων και τον αδικαιολόγητο πλουτισμό. Ιδίως, η ANI και η διοίκησή της έχουν αντιμετωπίσει μια σειρά επιθέσεων, οι οποίες συχνά φαίνεται να συμπίπτουν με υποθέσεις της ANI κατά υψηλών πολιτικών προσώπων. Το Εθνικό Συμβούλιο Ακεραιότητας έχει αποδείξει την αξία του ως οργάνου εποπτείας ικανού να εξηγήει την εντολή της ANI και να παρεμβαίνει στο κοινό, όταν απαιτείται.

Η ANI έχει καταστεί πιο συγκροτημένη ως θεσμικό όργανο, με την κυβέρνηση να στηρίζει τη βελτίωση των πόρων για να διασφαλίσει την αποτελεσματική λειτουργία της. Οι σχέσεις της με άλλες δημόσιες υπηρεσίες έχουν καίρια σημασία και η ANI έχει θεσπίσει μια σειρά συμφωνιών εργασίας που διέπουν τις σχέσεις αυτές, ακόμη και εάν ορισμένες από αυτές αποφέρουν περισσότερους καρπούς από άλλες. Οι αποφάσεις της ANI συχνά αμφισβητούνται στο δικαστήριο, αλλά τα στοιχεία δείχνουν ότι σε πάνω από το 80 % των προσβολών των αποφάσεων της ANI για σύγκρουση συμφερόντων, τα δικαστήρια επιβεβαίωσαν τα συμπεράσματα της ANI.

¹⁴ Βλ. π.χ. COM(2012) 410 final, σ. 8.

¹⁵ Τεχνική έκθεση τμήμα 1.4.4. Το τμήμα αυτό επισημαίνει επίσης το μεγάλο ποσοστό των υποθέσεων που έχουν προσβληθεί επιτυχώς στο Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο, με αποτέλεσμα να τίθεται υπό αμφισβήτηση η αποτελεσματικότητα των μέτρων.

¹⁶ Τεχνική έκθεση τμήμα 2.1.3.

Τα δικαστήρια φαίνεται να έχουν εξοικειωθεί με το πλαίσιο ακεραιότητας. Ωστόσο, η νομολογία εξακολουθεί να είναι ανομοιογενής, με έκδοση αντιφατικών αποφάσεων στο επίπεδο των εφετειών, αλλά και στο επίπεδο του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου (HCCJ), και οι δικαστικές διαδικασίες για υποθέσεις περί ασυμβίβαστου είναι ακόμη μακροχρόνιες. Μια υπόθεση ενώπιον του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου (HCCJ) σχετικά με το κατά πόσον μπορεί να ασκηθεί προσφυγή κατά απόφασης μιας επιτροπής διερεύνησης πλούτου να μην προωθήσει στο δικαστήριο μια υπόθεση της ANI εξακολουθεί να εκκρεμεί. Ο χρόνος που χρειάστηκε για να ακυρωθούν συμβάσεις που υπογράφηκαν κατά παράβαση της σύγκρουσης συμφερόντων, καθώς και το μη ικανοποιητικό ιστορικό της δημόσιας διοίκησης όσον αφορά τη συνέχεια που δόθηκε, μειώνει επίσης την αποτρεπτική δύναμη του έργου της ANI, ενώ επίσης συνεπάγεται ζημίες για τα δημόσια οικονομικά.

Η απόφαση να αναπτύξει ένα νέο σύστημα για την εκ των προτέρων επαλήθευση της σύγκρουσης συμφερόντων σε διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων είναι ένα πολύτιμο συμπλήρωμα στις δραστηριότητες της ANI.¹⁷ Είναι προφανώς επιθυμητό να μπορούν να επισημαίνονται και να αποφεύγονται εκ των προτέρων οι ενδεχόμενες συγκρούσεις συμφερόντων, πριν από την υπογραφή των συμβάσεων. Μια νομική υποχρέωση των αναθετουσών αρχών να ανταποκρίνονται στα προβλήματα που έχει εντοπίσει η ANI θα είναι σημαντική για να μπορέσει να λειτουργήσει το σύστημα. Επίσης σημαντική θα είναι μια διάταξη σύμφωνα με την οποία, εάν η σύμβαση έχει προχωρήσει και έχει επιβεβαιωθεί η απόφαση της ANI, ο δημόσιος υπάλληλος που είναι σε σύγκρουση συμφερόντων θα είναι υπόχρεος για ένα ελάχιστο ποσοστό του κόστους της σύμβασης. Σε περίπτωση επιτυχίας, η προσέγγιση θα πρέπει γρήγορα να επεκταθεί από τα κονδύλια της ΕΕ σε όλες τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

Θα ήταν λογικό να αντληθούν διδάγματα από τις τρέχουσες εργασίες της ANI προκειμένου να βελτιωθεί το νομικό της πλαίσιο. Μια δέσμη μέτρων που είναι υπό συζήτηση με την κυβέρνηση θα περιλαμβάνει σημαντικά μέτρα, όπως άμεση ακύρωση της σύμβασης εφόσον ληφθεί τελεσίδικη απόφαση για σύγκρουση συμφερόντων, περισσότερους ελέγχους στο στάδιο του διορισμού, και διευκόλυνση της πρόσβασης στις δηλώσεις συμφερόντων. Αυτό θα μπορούσε επίσης να αποτελέσει καλή ευκαιρία για να αναλάβει η ANI ηγετικό ρόλο στην κωδικοποίηση του πλαισίου ακεραιότητας, πράγμα που θα διασφαλίσει επίσης ότι τυχόν διαπιστούμενες ασάφειες στο ισχύον πλαίσιο θα εξαλειφονται.

Ωστόσο, αυτά τα λογικά μέτρα έρχονται αντιμέτωπα με την αβεβαιότητα που προκαλείται από διαδοχικές απόπειρες του Κοινοβουλίου να υπονομεύσει την αποτελεσματικότητα του πλαισίου ακεραιότητας.¹⁸ Εδώ περιλαμβάνονται, για παράδειγμα, οι προσπάθειες να αλλάξουν οι κανόνες περί ασυμβίβαστου για τοπικά εκλεγμένους αντιπροσώπους το καλοκαίρι του 2013 ή οι πρόσφατες προσπάθειες για την τροποποίηση του ποινικού κώδικα, με αποτέλεσμα την προστασία ολόκληρων κατηγοριών ατόμων από τους κανόνες για την ακεραιότητα, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων για τη σύγκρουση συμφερόντων (βλ. κατωτέρω). Περιλαμβάνονται επίσης περιπτώσεις κατά τις οποίες το Κοινοβούλιο έχει αποδειχθεί απρόθυμο να εφαρμόσει μια απόφαση της ANI, ακόμη και όταν υποστηρίζεται από δικαστική απόφαση. Μια κυβερνητική πρόταση τροποποίησης του νόμου για την ANI θα

¹⁷ Η τεχνική έκθεση, τμήμα 2.1.4, περιγράφει λεπτομερώς την προβλεπόμενη διαδικασία.

¹⁸ Το COM(2012) 410 final, σ. 14, παρουσιάζει παραδείγματα των τελευταίων ετών.

χρειαζόταν, συνεπώς, να ενισχύσει και να παγιώσει τον ρόλο της ANI, ως σημαντική δοκιμή της πολιτικής βούλησης για τη διατήρηση ενός αποτελεσματικού πλαισίου ακεραιότητας.

Το πλαίσιο ακεραιότητας: Κοινοβούλιο

Οι προηγούμενες εκθέσεις του ΜΣΕ είχαν επίσης επισύρει την προσοχή στον κίνδυνο ότι ο κανονισμός του Κοινοβουλίου θεωρείται ότι προστατεύει τους βουλευτές από τις συνέπειες του νόμου.¹⁹ Η έκθεση του ΜΣΕ του Ιανουαρίου σημείωσε ότι το Κοινοβούλιο είχε εγκρίνει, τον Ιανουάριο του 2013, τροποποιήσεις του καταστατικού των μελών του Κοινοβουλίου, οι οποίες άλλαξαν τη διαδικασία άρσης των ασυλιών σε περιπτώσεις έρευνας, σύλληψης ή κράτησης των βουλευτών και δίωξης των πρώην υπουργών. Το καταστατικό φαίνεται ότι αποτελεί χρήσιμο βήμα, που επιτυγχάνει μεγαλύτερη σαφήνεια σχετικά με το ασυμβίβαστο που συνεπάγεται παύση της θητείας, και την εφαρμογή προθεσμιών για την κοινοβουλευτική εξέταση των αιτήσεων της εισαγγελίας για κράτηση, σύλληψη ή έρευνα των βουλευτών. Ωστόσο, δεν απαιτεί να είναι αιτιολογημένη η άρνηση της δίωξης.²⁰

Λόγω μιας προσφυγής στο Συνταγματικό Δικαστήριο, οι διατάξεις αυτές άρχισαν να εφαρμόζονται τον Ιούλιο, και οι εκτελεστικοί κανονισμοί και ένας νέος κώδικας δεοντολογίας²¹ δεν έχουν ακόμη εγκριθεί. Η αποτελεσματικότητα του καταστατικού θα πρέπει να αξιολογηθεί με την πάροδο του χρόνου. Δυστυχώς, η πρακτική κατά τη διάρκεια του φθινοπώρου του 2013 δεν έδειχνε πάντοτε ότι οι βουλευτές αναζητούν νέους κανόνες για να εξασφαλίσουν νέα ισχύ στη διαδικασία.²² Ειδικότερα, αντικατοπτρίζοντας τις ανησυχίες που εκφράστηκαν στην έκθεση του Ιανουαρίου, μια απόφαση του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου με την οποία επιβεβαιώνεται μια απόφαση της ANI δεν εφαρμόστηκε από το Κοινοβούλιο.²³

2.3 Αντιμετώπιση της διαφθοράς σε υψηλό επίπεδο

Παλαιότερες εκθέσεις του ΜΣΕ και συμπεράσματα του Συμβουλίου έχουν υπογραμμίσει το ιστορικό επιδόσεων των οργάνων που είναι αρμόδια για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε υψηλό επίπεδο ως, έναν από τους πιο σημαντικούς τρόπους με τους οποίους η Ρουμανία προωθεί τους στόχους του ΜΣΕ. Μετά τις τελευταίες εκθέσεις της Επιτροπής, τόσο η Εθνική Διεύθυνση Καταπολέμησης της Διαφθοράς (DNA) σε επίπεδο δίωξης²⁴ όσο και το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο στο στάδιο της δίκης²⁵ διατήρησαν σημαντικό ιστορικό επιδόσεων σε δύσκολες συνθήκες. Όσον αφορά τόσο τις απαγγελίες κατηγοριών όσο και τις καταδικαστικές αποφάσεις, η εφαρμογή του συστήματος απονομής δικαιοσύνης σε ισχυρές

¹⁹ Π.χ. COM(2012) 410 final, σ 14.

²⁰ Το COM(2013) 47 final, σ. 7, συνέστησε ότι «Εάν το Κοινοβούλιο δεν επιτρέπει τη συνήθη εφαρμογή του νόμου, θα πρέπει να παρέχει πλήρη αιτιολόγηση.»

²¹ Ο Πρόεδρος της Βουλής των Αντιπροσώπων έχει εκφράσει τη συναίνεσή του να εμπνέεται ο κώδικας δεοντολογίας από τη διεθνή πρακτική, με σχέδιο που στάλθηκε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τον Δεκέμβριο του 2013.

²² Τεχνική έκθεση τμήμα 2.2.

²³ Ακόμη και μετά τη σαφή υποστήριξη τόσο από το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο όσο και από το Συνταγματικό Δικαστήριο σε μια υπόθεση που αφορούσε έναν γεροϋσιαστή.

²⁴ Το 2013, παρατηρήθηκε σημαντική αύξηση του αριθμού των εναγομένων κατά των οποίων έχουν απαγγελθεί κατηγορίες (1073 συνολικά). Βλέπε την Τεχνική έκθεση τμήμα 3.2.3.

²⁵ Τα στοιχεία που αναφέρονται από το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο είναι σε συγκρίσιμη τάξη μεγέθους με τα αριθμητικά στοιχεία του 2012. Βλέπε την Τεχνική έκθεση τμήμα 3.1.

πολιτικές προσωπικότητες αποτελεί σημαντική απόδειξη της εμβέλειας της ρουμανικής δικαιοσύνης.

Σημειώθηκαν ουσιαστικές βελτιώσεις στην πρακτική των δικαστηρίων, ιδίως σε ό,τι αφορά την ταχύτητα της έρευνας και της αξιολόγησης της DNA.²⁶ Ένα σημαντικό κενό έκλεισε, προκειμένου να αποφευχθεί το ενδεχόμενο να καθυστερήσει μια υπόθεση λόγω της παραίτησης από μια θέση βουλευτή, και στο Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο υπάρχουν διαθέσιμοι συνήγοροι υπεράσπισης υπηρεσίας προκειμένου να αποτρέπεται η χρησιμοποίηση της απουσίας ενός συνηγόρου ως αιτιολογία αναβολής μιας δίκης.

Η αντιμετώπιση της διαφθοράς εντός του δικαστικού σώματος²⁷ αποτελεί βασικό στοιχείο για την αξιοπιστία του συστήματος. Εδώ, έχουν καταβληθεί προσπάθειες να βελτιωθεί τόσο η συνοχή όσο και η αποτρεπτικότητα των κυρώσεων, με την πρόταση νομοσχεδίου για τη στέρηση της ειδικής «υπηρεσιακής σύνταξης» των δικαστών μετά από οριστική καταδίκη για σκόπιμα ποινικά αδικήματα, περιλαμβανομένης της διαφθοράς.²⁸

Ωστόσο, εξακολουθεί να υπάρχει το πρόβλημα ότι η αντιμετώπιση της διαφθοράς υψηλού επιπέδου προσκρούει σε σημαντικά εμπόδια. Ενώ πραγματοποιούνται ανακρίσεις και απαγγελίες κατηγοριών και εκδίδονται καταδικαστικές αποφάσεις, υπάρχουν ενδείξεις ότι η διαφθορά δεν αντιμετωπίζεται πάντοτε ως σοβαρό έγκλημα. Στο πλαίσιο του δικαστικού συστήματος, το υψηλό ποσοστό των ποινών με αναστολή φαίνεται να δείχνει απροθυμία από μέρους των δικαστών να υλοποιήσουν τις συνέπειες της καταδικαστικής απόφασης²⁹ – σε αντίθεση με τις κατευθυντήριες γραμμές για την επιβολή ποινών του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου. Ένα άλλο σημαντικό ζήτημα από την άποψη αυτή θα είναι η βελτίωση του ιστορικού επιδόσεων όσον αφορά την κατάσχεση και την ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων. Η εκτεταμένη δήμευση, έτσι ώστε να δίνεται η δυνατότητα δήμευσης περιουσιακών στοιχείων από συγγενείς, εξακολουθεί να παραμένει μια πρόσφατη και σχετικά σπάνια διαδικασία.³⁰

Η απροθυμία αυτή υπογραμμίζεται όταν οι πολιτικοί της Ρουμανίας προβαίνουν σε δηλώσεις που εκφράζουν συμπάθεια για εκείνους που έχουν καταδικαστεί για διαφθορά. Η ασυνεπής εφαρμογή των κανόνων για τους υπουργούς που παραιτούνται δίνει την εντύπωση υποκειμενικότητας. Αυτό μπορεί επίσης να συνδέεται με τις τροποποιήσεις του ποινικού κώδικα που ψηφίστηκαν από το Κοινοβούλιο τον Δεκέμβριο του 2013, χωρίς προηγούμενη

²⁶ Από τις 205 υποθέσεις της DNA στις οποίες εκδόθηκαν τελικές αποφάσεις κατά την περίοδο αναφοράς η πλειονότητα (περίπου 73 %) επιλύθηκε σε λιγότερο από 4 έτη (μεταξύ των οποίων, οι περισσότερες εντός 2 ετών). Βλέπε την Τεχνική έκθεση τμήμα 3.1.

²⁷ Ορισμένες πρόσφατες υποθέσεις έχουν αναφερθεί τόσο από το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο όσο και από την DNA.

²⁸ Το νομοσχέδιο αυτό ψηφίστηκε από τη Βουλή των Αντιπροσώπων, αλλά ακόμη εκκρεμεί ενώπιον της Γερουσίας.

²⁹ Στις υποθέσεις που εκδικάστηκαν από την DNA μεταξύ της 1ης Ιανουαρίου 2013 και της 15ης Οκτωβρίου 2013, 853 κατηγορούμενοι καταδικάστηκαν σε φυλάκιση. Τελικά, στο 22,2 % (189 ποινές) εκτελέστηκε η ποινή φυλάκισης και στο 77,8 % (664 ποινές) χορηγήθηκε αναστολή εκτέλεσης (είτε αναστολή εκτέλεσης υπό όρους, είτε αναστολή εκτέλεσης με επιτήρηση). Βλέπε την Τεχνική έκθεση τμήμα 3.6.1.

³⁰ Το Υπουργείο Δικαιοσύνης ανέφερε ότι ο νόμος του 2012 για την εκτεταμένη δήμευση χρησιμοποιήθηκε από την εισαγγελία μεταξύ της 1ης Ιανουαρίου και της 1ης Σεπτεμβρίου 2013 σε 34 υποθέσεις. Μόνο μία δικαστική απόφαση που αφορά εκτεταμένη δήμευση έχει εκδοθεί και η υπόθεση βρίσκεται στο στάδιο της προσφυγής στο Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο.

συζήτηση ή δημόσια διαβούλευση. Τα ρουμανικά δικαστικά όργανα, στα οποία περιλαμβάνεται το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο και το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο, εξέφρασαν σοβαρές ανησυχίες για τις τροποποιήσεις, με την αιτιολογία ότι θα είχαν ως αποτέλεσμα να θέσουν τους βουλευτές³¹ εκτός του πεδίου εφαρμογής της νομοθεσίας για τα αδικήματα διαφθοράς όπως η δωροδοκία, η αθέμιτη άσκηση επιρροής έναντι ανταλλάγματος και η κατάχρηση εξουσίας. Τα δεδομένα της DNA δείχνουν ότι περίπου 28 βουλευτές έχουν καταδικαστεί, ή είναι υπόδικοι για διαφθορά.³²

Μια άλλη τροποποίηση ήταν ένα τροποποιημένο καθεστώς παραγραφής που θα περιοριζε σημαντικά την περίοδο παραγραφής. Οι εκθέσεις του ΜΣΕ συχνά περιλαμβάνουν σχόλια για το καθεστώς παραγραφής στη Ρουμανία,³³ η οποία περιλαμβάνει την σχετικά ασυνήθιστη διάταξη ότι η παραγραφή λήγει μόνον με την τελεσίδικη απόφαση. Άλλες σημαντικές διατάξεις περιλάμβαναν τον επαναπροσδιορισμό της σύγκρουσης συμφερόντων, προκειμένου να απαλλάσσεται ένα ευρύ φάσμα κατηγοριών προσώπων από την ευθύνη για ποινικό αδίκημα.³⁴ Μια άλλη προτεινόμενη τροπολογία φαίνεται να έχει ως αποτέλεσμα την απαλλαγή από τυχόν συνέπειες της διαφθοράς αυτών που έχουν ήδη καταδικαστεί και τους έχει επιβληθεί ποινή.³⁵

Οι εν λόγω τροπολογίες προκάλεσαν τις αντιδράσεις του ρουμανικού δικαστικού σώματος,³⁶ καθώς και της διεθνούς κοινότητας.³⁷ Ένα ζήτημα που εθίγη ήταν το γεγονός ότι η σύμβαση του ΟΗΕ για τη διαφθορά αναφέρει ότι όλοι οι δημόσιοι λειτουργοί που κατέχουν νομοθετική, εκτελεστική, διοικητική ή δικαστική θέση θα πρέπει να καλύπτονται από τους κανόνες για τη διαφθορά και τη σύγκρουση συμφερόντων.³⁸ Το Συνταγματικό Δικαστήριο της Ρουμανίας αποφάνθηκε τον Ιανουάριο του 2014 ότι οι τροπολογίες ήταν αντισυνταγματικές, αναφέροντας ιδίως την ανάγκη σεβασμού των υποχρεώσεων που απορρέουν από το διεθνές δίκαιο, καθώς και της αρχής της ισότητας έναντι του νόμου που κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα της Ρουμανίας. Η απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου ήταν μια σημαντική απόδειξη της λειτουργίας εμποδίων και ισορροπιών, αλλά εξακολουθεί να είναι ακατανόητο το ότι εγκρίθηκαν τροπολογίες οι οποίες φαίνεται να αμφισβητούν άμεσα αυτές τις σημαντικές αρχές.

³¹ Καθώς και ο Πρόεδρος και πρόσωπα που ασκούν επαγγέλματα όπως οι δικηγόροι, οι συμβολαιογράφοι και οι δικαστικοί επιμελητές.

³² Τεχνική έκθεση τμήμα 3.2.1.

³³ Το COM(2012) 410 final συνιστά την αναστολή των προθεσμιών παραγραφής κατά την έναρξη της δικαστικής έρευνας.

³⁴ Επί του παρόντος, περισσότεροι από 100 δήμαρχοι και αντιδήμαρχοι έχουν προσαχθεί σε δίκη για παραβάσεις εντός του πεδίου αρμοδιοτήτων της DNA.

³⁵ Η εξέταση της τροπολογίας αυτής αναβλήθηκε.

³⁶ Βλ. για παράδειγμα το δελτίο τύπου της DNA:

<http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=4510&jftfdi=&jffi=comunicat>, και του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου: <http://www.scj.ro/sesizari%20CC/Hot%20SU%201%202013.pdf>.

³⁷ Πρβλ. για παράδειγμα την αντίδραση της πρεσβείας των Ηνωμένων Πολιτειών στη Ρουμανία: <http://romania.usembassy.gov/policy/media/pr-12112013.html>.

³⁸ Πρβλ. για παράδειγμα, το προτεινόμενο άρθρο 4 παράγραφος 5 της πρότασης οδηγίας σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης COM(2012) 363 final της 11.7.2012. Η ερμηνεία αυτή είναι επίσης σύμφωνη με τη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η οποία ορίζει ότι οι δημόσιοι λειτουργοί καλύπτονται από τους κανόνες για τη διαφθορά, όπως κάθε πρόσωπο που κατέχει νομοθετικό, εκτελεστικό, διοικητικό ή δικαστικό αξίωμα σε συμβαλλόμενο κράτος, ασχέτως του αν είναι διορισμένο ή εκλεγμένο.

2.4 Αντιμετώπιση της διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα

Ο ΜΣΕ απαιτεί επίσης σημαντικές προσπάθειες για την αντιμετώπιση της διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα της ρουμανικής κοινωνίας. Οι έρευνες δείχνουν συστηματικά υψηλά επίπεδα ανησυχίας του κοινού σχετικά με την επικρατούσα διαφθορά.³⁹ Ενώ η προσαγωγή ενώπιον της δικαιοσύνης ιδιαίτερα προβεβλημένων προσώπων που αντιμετωπίζουν κατηγορίες διαφθοράς μπορεί να έχει θετικό αντίκτυπο στις αντιλήψεις, η αντιμετώπιση της διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα απαιτεί συνεχείς προσπάθειες για τη μείωση των ευκαιριών για διαφθορά και, στη συνέχεια, απαιτεί απόδειξη ότι η διαφθορά έχει συνέπειες όταν αποκαλύπτεται. Τέτοιου είδους διαχειριστικά και προληπτικά μέτρα επί του παρόντος υστερούν.⁴⁰

Η εθνική στρατηγική καταπολέμησης της διαφθοράς (NAS) είναι μια σημαντική πρωτοβουλία που έχει επιτύχει την επέκταση ενός κοινού πλαισίου σε ευρύ φάσμα των ρουμανικών θεσμικών οργάνων.⁴¹ Οι εργασίες της για τη διάδοση ορθών πρακτικών και την ενθάρρυνση των δημόσιων φορέων να αφιερώσουν πόρους και την προσοχή τους στο έργο της καταπολέμησης της διαφθοράς είναι σαφώς πολύτιμες.⁴² Το επόμενο βήμα θα είναι η εφαρμογή πιο συνεπών κανόνων σε τομείς όπως η αξιολόγηση του κινδύνου και τα πρότυπα εσωτερικού ελέγχου. Ελλείπει εξουσιών επιβολής,⁴³ ωστόσο, η στρατηγική εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ιεράρχηση του ηγετικού ρόλου των διαφόρων οργάνων. Υπάρχουν τρόποι με τους οποίους μπορεί να αποδειχθεί η βούληση για την πάταξη της διαφθοράς, όπως η προθυμία για κοινοποίηση των παραβάσεων στα θεσμικά όργανα καταπολέμησης της διαφθοράς: το γεγονός ότι τα διάφορα θεσμικά όργανα έχουν μεγάλη ποικιλία διαφορετικού ιστορικού επιδόσεων για τα μέτρα αυτά δείχνει έλλειψη συνέπειας όσον αφορά την προσέγγιση.

Μια άλλη σημαντική προσέγγιση θα είναι να διασφαλιστεί ότι οι νέες πολιτικές και η νέα νομοθεσία έχουν ήδη σχεδιαστεί με γνώμονα την πρόληψη της διαφθοράς. Ένα παράδειγμα θα μπορούσαν να είναι οι πρωτοβουλίες για την προώθηση της αποκέντρωσης και περιφερειοποίησης, όπου η μεταβίβαση της λήψης δημοσιονομικών αποφάσεων σε χαμηλότερο επίπεδο διοίκησης θα πρέπει να συνοδεύεται από αξιολόγηση του κινδύνου και μέτρα για την αντιστάθμιση των νέων τρωτών σημείων.⁴⁴

Συνεχίζονται τα ειδικά σχέδια κατά της διαφθοράς που στηρίζονται από κονδύλια της ΕΕ, για παράδειγμα στα Υπουργεία Παιδείας, Υγείας, Δικαιοσύνης και Περιφερειακής Ανάπτυξης, καθώς και στην εθνική υπηρεσία φορολογικής διοίκησης, παράγοντας ενδιαφέροντα αποτελέσματα και αποτελώντας δυνητικό παράδειγμα βέλτιστων πρακτικών. Η Επιτροπή

³⁹ Βλ. Ευρωβαρόμετρο αριθ. 374 του Φεβρουαρίου 2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf και τον Δείκτη Διαπιστούμενης Διαφθοράς για το 2013 της «Διεθνούς Διαφάνειας»: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>.

⁴⁰ Για παράδειγμα, πρέπει να σημειωθεί ότι πολλοί Δήμαρχοι βρίσκονταν σε κατάσταση ασυμβίβαστου για την οποία δεν είχε αναληφθεί δράση έως ότου η ANI άρχισε να αναδεικνύει το πρόβλημα. Οι υφιστάμενοι διοικητικοί έλεγχοι, κατά συνέπεια, είχαν αποτύχει.

⁴¹ Για παράδειγμα, σχεδόν το 80 % των τοπικών αρχών συμμετέχουν σήμερα στη στρατηγική, έχοντας ορίσει αρμόδιους επαφών για τις δραστηριότητες που σχετίζονται με την εφαρμογή της NAS.

⁴² Η NAS έχει επίσης μια δικτυακή πύλη, η οποία προσφέρει τη δυνατότητα να υποβάλλονται στοιχεία για τους δείκτες των μέτρων πρόληψης, καθώς και για αυτοαξιολογήσεις των δημόσιων οργανισμών.

⁴³ Εκτός από τη μαύρη λίστα εκείνων που δεν έχουν δημοσιεύσει τις εκθέσεις τους.

⁴⁴ Ο νόμος για την αποκέντρωση τέθηκε πρόσφατα υπό επιτυχή αμφισβήτηση στο Συνταγματικό Δικαστήριο.

αναμένει να αξιοποιηθούν οι πρωτοβουλίες αυτές στις εργασίες για την ανάπτυξη ειδικών σχεδίων για την επόμενη περίοδο προγραμματισμού.

Εκτός από την ανάγκη να ενισχυθούν τα μέσα για την αποφυγή της διαφθοράς και των συγκρούσεων συμφερόντων στις δημόσιες συμβάσεις, ο εξορθολογισμός της νομοθεσίας και η εξασφάλιση μεγαλύτερης σταθερότητας εμφανίζονται ως βασικά ζητήματα από τους δικαστές και τους φορείς που χειρίζονται τις δημόσιες συμβάσεις στη Ρουμανία.⁴⁵ Πολλές ΜΚΟ, επιχειρήσεις και ανεξάρτητοι εμπειρογνώμονες έχουν αναφέρει τα συνεχή τρωτά σημεία των διαδικασιών περί δημοσίων συμβάσεων έναντι της διαφθοράς. Αν και αυτό δεν αποτελεί πρόβλημα μόνο στην Ρουμανία, υπάρχει επίσης ένα θέμα που αφορά τη διοικητική ικανότητα εφαρμογής των διαδικασιών, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, κάτι που απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή, κυρίως όσον αφορά την πρόληψη. Ένα σημαντικό ζήτημα είναι η ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ ANRMAR και ANI για τη συγκρότηση του συστήματος της εκ των προτέρων επαλήθευσης της σύγκρουσης συμφερόντων στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, συμπεριλαμβανομένης της ταχείας επέκτασης της προσέγγισης από τις προσφορές που συνδέονται με κονδύλια της ΕΕ σε όλες τις ρουμανικές δημόσιες συμβάσεις.

3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Η παρούσα αξιολόγηση καταδεικνύει ότι η Ρουμανία έχει σημειώσει πρόοδο σε πολλούς τομείς από τον καιρό των προηγούμενων εκθέσεων του ΜΣΕ. Ο απολογισμός των επιδόσεων των βασικών δικαστικών οργάνων και οργάνων ακεραιότητας παρέμεινε θετικός. Αναγκαίες και αναμενόμενες νομοθετικές αλλαγές έχουν παραμείνει στη σωστή πορεία, και το πνεύμα συνεργασίας μεταξύ των δικαστικών οργάνων και του Υπουργείου Δικαιοσύνης συμβάλλει στην αντιμετώπιση διαχειριστικών ζητημάτων. Κατά την έννοια αυτή, η κατάσταση έχει επωφεληθεί από την πιο ήρεμη πολιτική ατμόσφαιρα από την άνοιξη του 2013.

Εντούτοις, εκφράζονται πάντα ανησυχίες σχετικά με την ανεξαρτησία των δικαστών και εξακολουθούν να υπάρχουν πολλά παραδείγματα αντίστασης στα μέτρα ακεραιότητας και καταπολέμησης της διαφθοράς σε πολιτικό και διοικητικό επίπεδο. Η βεβαιωμένη και αδιαφανής τροποποίηση του ποινικού κώδικα τον Δεκέμβριο του 2013 προκάλεσε ευρύτερες ανησυχίες ως θεμελιώδης πρόκληση για το νομικό καθεστώς αντιμετώπισης της διαφθοράς και προώθησης της ακεραιότητας, ακόμη και εάν το Συνταγματικό Δικαστήριο κατέδειξε την ύπαρξη παρεμβαινόντων εμποδίων και ισορροπιών στην απόφαση για την αντισυνταγματικότητά της. Το σημαντικό μέτρο των διορισμών σε βασικές θέσεις παρουσιάζει ανάμικτη εικόνα, με ορισμένες διαδικασίες να λειτουργούν με ανοικτό, διαφανή και αξιοκρατικό τρόπο, ενώ άλλες να είναι ανοικτές σε επικρίσεις λόγω πολιτικών παρεμβάσεων.

Η εικόνα αυτή έχει συνέπειες για τον βαθμό στον οποίο η μεταρρυθμιστική διαδικασία στη Ρουμανία μπορεί να θεωρηθεί βιώσιμη. Η ανθεκτικότητα των βασικών οργάνων καταπολέμησης της διαφθοράς στο πλαίσιο συνεχούς πίεσης έδειξε ότι η προσέγγιση της μεταρρύθμισης έχει ήδη εδραιωθεί σε σημαντικά τμήματα της ρουμανικής κοινωνίας.

⁴⁵ Για παράδειγμα, ορισμένες τροποποιήσεις στο γενικό πλαίσιο του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων σε λιγότερο από ένα έτος, έχουν προκαλέσει μεγάλη σύγχυση. Επιπλέον, η αύξηση των ανώτατων ορίων των διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων που μπορούν να γίνουν χωρίς ανοικτές διαδικασίες υποβολής προσφορών αυξάνει τα τρωτά σημεία.

Αντίθετα, η ευκολία με την οποία οι θεμέλιοι λίθοι της μεταρρύθμισης θα μπορούσαν να αμφισβητηθούν στο Κοινοβούλιο υπενθύμισε ότι δεν υπάρχει συναίνεση σχετικά με την επιδίωξη των στόχων του ΜΣΕ.

Η Επιτροπή καλεί τη Ρουμανία να ενεργήσει στους ακόλουθους τομείς:

1. Δικαστική ανεξαρτησία

Η υπεράσπιση της δικαστικής ανεξαρτησίας από τη δικαστική ηγεσία χρειάζεται να συνεχιστεί. Η ακεραιότητα και ο επαγγελματισμός θα πρέπει να είναι οι βασικοί παράγοντες που καθοδηγούν σαφείς διαδικασίες διορισμών. Στον τομέα αυτόν, η Ρουμανία θα πρέπει:

- Να εξασφαλίσει ότι ο κώδικας δεοντολογίας για τους βουλευτές περιλαμβάνει σαφείς διατάξεις ώστε οι βουλευτές και η κοινοβουλευτική διαδικασία να σέβονται την ανεξαρτησία των δικαστικών αρχών, και ιδίως τις δικαστικές αποφάσεις.
- Να εξασφαλίσει τις αναγκαίες συνθήκες ώστε το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο να παγιώσει το έργο του όσον αφορά την προστασία της δικαστικής ανεξαρτησίας και τη στήριξη μεμονωμένων δικαστών οι οποίοι αντιμετωπίζουν προκλήσεις που άπτονται της δικαστικής ανεξαρτησίας.
- Να αξιοποιήσει την ευκαιρία της ενδεχόμενης αναθεώρησης του Συντάγματος, προκειμένου να εξασφαλίσει την παρακολούθηση των υφιστάμενων διατάξεων σχετικά με τη διάκριση των εξουσιών, με σαφή δήλωση σχετικά με την υποχρέωση του εκτελεστικού και νομοθετικού σκέλους να σέβονται την ανεξαρτησία του δικαστικού συστήματος.
- Να εντείνει τις προσπάθειες για την επίτευξη αξιόπιστης πληροφόρησης/ευαισθητοποίησης του Τύπου και του κοινού σχετικά με τον ρόλο και το καθεστώς των δικαστών και για εν εξελίξει υποθέσεις.

2. Δικαστική μεταρρύθμιση

Η πρόοδος που έχει σημειωθεί όσον αφορά τη βελτίωση της συνέπειας της νομολογίας και της δικαστικής πρακτικής θα πρέπει να ενισχυθεί, μεταξύ άλλων με μέτρα για την επιτάχυνση των διαδικασιών ενώπιον των δικαστηρίων και την αξιοποίηση νέων ευκαιριών, όπως η εκτεταμένη δήμευση. Στον τομέα αυτόν, η Ρουμανία θα πρέπει:

- Να εντείνει τις προσπάθειες για την αντιμετώπιση θεμάτων σχετικών με τον φόρτο εργασίας και να εγκρίνει τα αναγκαία νομοθετικά μέτρα για την αναδιάρθρωση του συστήματος των δικαστηρίων.
- Να εξοπλίσει την δικαστική διοίκηση με τα απαραίτητα εργαλεία πληροφόρησης για τη λειτουργία του συστήματος απονομής της δικαιοσύνης (όπως στατιστικά εργαλεία, διαχείριση των υποθέσεων, έρευνες των χρηστών και έρευνες του προσωπικού) για καλύτερη λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων και την απόδειξη της προόδου.
- Να εξασφαλίσει την πλήρη και έγκαιρη ηλεκτρονική δημοσίευση και τη συνεχή ενημέρωση όλων των δικαστικών αποφάσεων και αιτιολογήσεων.

- Να εξασφαλίσει μια διαδικασία στην οποία θα συμμετέχει το σύνολο των νομικών επαγγελματιών και της δημόσιας διοίκησης.
- Να οριστικοποιήσει τις διαδικασίες για τον νόμο που αφορά τις συντάξεις των δικαστών που καταδικάζονται για ποινικά αδικήματα.
- Να βελτιώσει την παρακολούθηση των δικαστικών αποφάσεων σε όλα τα επίπεδα ώστε να εξασφαλιστεί ότι οι αποφάσεις και οι οικονομικές κυρώσεις εφαρμόζονται με τον ενδεδειγμένο τρόπο.

3. Ακεραιότητα

Η πρόοδος που έχει σημειωθεί σχετικά με το πλαίσιο ακεραιότητας χρειάζεται να παγιωθεί με την αποσαφήνιση του νομικού πλαισίου, ώστε να διασφαλίζεται ότι δεν παραμένουν αμφιβολίες σχετικά με την εφαρμογή του. Στον τομέα αυτόν, η Ρουμανία θα πρέπει:

- Να εξασφαλίσει ότι δεν υπάρχουν εξαιρέσεις στη δυνατότητα εφαρμογής των νόμων περί ασυμβίβαστου, σύγκρουσης συμφερόντων και αδικαιολόγητου πλουτισμού.
- Η κυβέρνηση και η ANI θα πρέπει να συνεργαστούν για να αναπτύξουν και να προτείνουν νομοθεσία για τη βελτίωση του πλαισίου ακεραιότητας.
- Να εφαρμόσει τον εκ των προτέρων έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων στην ANI, με σκοπό να επεκτείνει τον εν λόγω έλεγχο μόνο της χρηματοδότησης από την ΕΕ σε όλες τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων.
- Να εξασφαλίσει ότι η εφαρμογή του νέου καταστατικού των βουλευτών μεγιστοποιεί την αυτόματη εφαρμογή των τελεσίδικων δικαστικών αποφάσεων.

4. Καταπολέμηση της διαφθοράς

Η αποφασιστικότητα με την οποία εφαρμόστηκε ο νόμος στη διαφθορά υψηλού επιπέδου χρειάζεται να διατηρηθεί και να επεκταθεί στη διαφθορά μικρής κλίμακας. Στον τομέα αυτόν, η Ρουμανία θα πρέπει:

- Να εξασφαλίσει ότι οι νόμοι περί διαφθοράς εφαρμόζονται εξίσου για όλους σε ισότιμη βάση.
- Να βελτιώσει τη συνέπεια και την αποτρεπτικότητα των κυρώσεων που εφαρμόζονται σε περιπτώσεις διαφθοράς σε όλα τα δικαστήρια σε ολόκληρη τη Ρουμανία.
- Να εντείνει τις προσπάθειες στον τομέα της δίωξης της διαφθοράς μικρής κλίμακας.
- Να αναπτύξει την εθνική στρατηγική για την καταπολέμηση της διαφθοράς με σκοπό την εισαγωγή πιο συνεπών κριτηρίων αναφοράς και υποχρεώσεων για τη δημόσια διοίκηση, τα αποτελέσματα των οποίων θα πρέπει να δημοσιοποιούνται.