



Brüssel, 22.1.2014
COM(2014) 37 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE
milles käsitletakse Rumeenias koostöö- ja jälgimiskorras saavutatud edusamme

{SWD(2014) 37 final}

1. SISSEJUHATUS

2012. aasta juulis, viis aastat pärast koostöö- ja jälgimiskorra kehtestamist, esitas Euroopa Komisjon aruande, mis sisaldas üldist hinnangut Rumeenia edusammude kohta.¹ Komisjon märkis, et paljud vajalikud komponendid on olemas ja et koostöö- ja jälgimiskord on olulisel määral aidanud Rumeenias reforme korraldada. Nüüd on tähelepanu keskpunkt liikunud reformide elluviimisele. Aruanne, selle metoodika ja järeldused said kinnitust nõukogu järeldustes.²

Aruandele lisasid värvi 2012. aasta juuli sündmused Rumeenias, tõstatades konkreetseid küsimusi õigusriigi ja Rumeenia kohtusüsteemi sõltumatuse suhtes. Komisjon pühendas nendele küsimustele 2013. aasta jaanuari vahearuande.³ Aruandes jõuti järeldusele, et Rumeenia oli rakendanud komisjoni sellekohastest soovitustest mitmeid, kuid mitte kõiki. Samuti märgiti ära vajadus kiirendada edasiminekut seoses soovitustega, mis komisjon tegi kohtusüsteemi reformi, aususe ja korruptsioonivastase võitluse kohta.

Aruandes hinnatakse Rumeenia edusamme pärast seda, kui koostati aruanded kahe põhilise koostöö- ja jälgimiskorra valdkonna, kohtureformi ja korruptsioonivastase tegevuse kohta. Koostöö- ja jälgimiskorra senine käik näitab, et edu ei ole üheti mõistetav ehk ühe valdkonna edasiminekut piiravad või nullivad selle mujal esinevad tagasilöögid. 2013. aasta detsembris parlamendi tehtud otsused olid meeldetuletuseks, et reformi üldpõhimõtteid ja eesmärke vaidlustatakse endiselt – nende põhimõtete kordamiseks oli vaja konstitutsioonikohtu sekkumist. Seetõttu on eriti keeruline hinnata reformi jätkusuutlikkust ja siseriikliku tahte tugevust, et tagada üldise positiivse suundumuse jätkumine.

Tuleb märkida, et 2012. aasta rasked olud ei nüristanud paljude Rumeenia asutuste ja isikute tahet jätkata edusammude kindlustamist. Komisjon usub, et koostöö- ja jälgimiskorra järelevalve, ELi vahendite pakutavad võimalused ning komisjoni ja mitmete liikmesriikide konstruktiivne osalemine on edaspidigi väärtuslik toetus Rumeenias toimuvatele reformidele. Järgmine aruanne esitatakse umbes aasta pärast.

2. REFORMIDE OLUKORD RUMEENIAS

2.1 *Kohtusüsteem*

Kohtute sõltumatus ja õigusriik oli omaette teema 2012. aasta juuli aruandes ning selle 2013. aasta järelaruandes.⁴ Samuti on see teema olnud pidevalt kõne all Rumeenia siseriiklikes

¹ KOM(2012) 410 lõplik.

² 24. september 2012.

³ COM(2013) 47 final. Selle analüüs ja soovitused said kinnituse üldasjade nõukogu 11. märtsi 2013. aasta järeldustes.

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

aruteludes ning suurema rõhu on kohtuasutused asetanud oma töös sellele teemale. See võis mõjutada asjaolu, kui palju Rumeenias kohtuid usaldatakse.⁵

Kohtute sõltumatus ja õigusriik

Konstitutsiooniline kord

Ehkki see ei kuulu rangelt kohtute alla, asuvad põhiseadus ja konstitutsioonikohus õigusriigi keskmes. Konstitutsioonikohtu volitusi ei ole pärast 2012. aasta suve kahtluse alla seatud, ning kohus on oma rolli olulise vahekohtunikuna pigem kinnistanud. Kohtul on endiselt peamine osa selliste üldpõhimõtete kaitsmisel nagu võimude lahusus, sealhulgas mis tahes edasistes aruteludes põhiseaduse muutmise teemal.

Kuna aruelu põhiseaduse üle algab sel aastal eeldatavalt uuesti, on oluline tagada, et kõrgeimal justiitsnõukogul on võimalus öelda oma sõna kõikides kohtute tööga seotud valdkondades. Eelkõige tuleb hoolikalt jälgida, et kõrvale jäetaks kõik muudatused, mis suurendavad poliitikute võimalusi mõjutada kohtu juhtimist või vaidlustada kohtute sõltumatust või volitusi. Sel põhjusel on valitsuse võetud kohustus konsulteerida eelkõige Veneetsia komisjoniga oluline märk Rumeenia kavatsusest tugineda põhiseaduse edasisel muutmisel Euroopa normidele. Rumeenia riigiasutused on väljendanud väga selgelt oma kavatsust hoida Euroopa Komisjoni toimuvaga kursis.

Kohtute sõltumatusele avaldatav surve

2012. aasta suvel ja sügisel sai komisjon kohtuasutustelt rohkelt märkusi, kus käsitleti poliitikute otsekriitikat ja poliitiliselt motiveeritud meediarünnakuid, mis olid suunatud üksikkohtunike, prokuröride ja nende pereliikmete vastu, aga ka kohtuasutuste ja prokuratuuride vastu.⁶ Pärast 2012. aastat näivad selliste rünnakute arv ja tugevus olevat vähenenud, kuid mõningaid juhtumeid esineb endiselt. Näidete hulgast võib leida juhtumid, kui kohtuasutusi ja kohtunikke on kritiseeritud enne kohtuotsuse tegemist tähtsate poliitiliste isikute kohta.

See on väga erinev paljude liikmeriikide tavadest, kus võimude lahususe ja kohtute sõltumatuse põhimõtte austamine, olgu see eeskirjadele või konventsioonidele tuginedes, piirab poliitikute võimalusi kommenteerida kohtuotsuseid.

Kõrgeim justiitsnõukogu on kohtute sõltumatuse peamine kaitsja ja seda ülesannet on ta täitnud süsteemselt ja professionaalselt, mis on muutnud selle teema poliitikute ja kodanike jaoks palju tõsiseltvõetavamaks. See on kõrgeima justiitsnõukogu ülesannete seas üha olulisem ning tema rolli aitaks kindlustada selge ja avalikustatud kord selle kohta, kuidas kõrgeim justiitsnõukogu peaks reageerima sellistel juhtudel. Kõrgeim justiitsnõukogu võiks püüda leida ka teisi mooduseid, kuidas kohtute sõltumatust ametlikult toetada, asudes sellistel juhtudel asjasse puutuvate kohtunike poolele.⁷

⁵ Õiguseteemalises Eurobaromeetri eriuuringus 385 märgiti, et Rumeenia üldsuse usaldus kohtutesse (44 %) ei olnud kaugel ELi keskmisest (53 %), ning Rumeenia oli ELi 28 liikmesriigi hulgas usalduse poolest 17. kohal.

⁶ COM (2013) 47 final, lk 4.

⁷ Tehnilise aruande punkt 1.1.1.

Justiitsminister on juhtinud kasulikku algatust luua meedia ja kohtunike vaheline dialoog. Nii parem vastastikune mõistmine kui ka kohtute asjatundlik suhtlemine meediaga aitaks parandada suhteid. Kuid on kindel, et edu on raske saavutada, kui juhtivatel ametitel tegutsevad isikud jätkavad kohtunike ja kohtuotsuste kritiseerimist.

Kohtuotsuste austamine

See on seotud võimude lahususe ja õigusriigi olulise tahuga – kohtuotsuste austamisega. See toimib mitmel tasandil. Kohtuotsuste kohaldamata jätmine ja kohtuotsuste alusetu vaidlustamine riigiasutuste poolt seavad kohtuotsuste siduva olemuse kahtluse alla.

See on probleem, mis puudutab riigi kõrgeimaid asutusi. Pärast 2012. aasta juulit on kohus pidanud rohkem kui ühel korral pöörduma konstitutsioonikohtusse, kuna parlament ei tahtnud lõpetada volitusi, olgugi et parlamendisaadiku ebapädevuse suhtes oli langetatud lõplik kohtuotsus. Konstitutsioonikohtu kõige viimane otsus selles küsimuses on pärit 2013. aasta novembrist, kuid senat ei ole selle suhtes midagi ette võtnud.

Kõrgete ametnike nimetamine

Üks selgemaid viise kohtute ja prokuratuuride sõltumatu näitamiseks on kohtusüsteemi töötajate ametisse nimetamine. Koostöö- ja jälgimiskorras on rõhutatud, kui olulised on selged, objektiivsed ja läbimõeldud menetlused selliste ametissenimetamiste puhul:⁸ oluline on nimetada ametisse äärmiselt professionaalsed ja usaldusväärsed poliitiliselt mittemotiveeritud isikud, et üldsusel oleks usaldus kohtusüsteemi vastu.

Eelmise aasta tulemused on erisugused.⁹ Kõrgema kohtu juhtimise puhul ei esinenud ühtegi märki sekkumisest selle tegevusse. Olukord on keerukam prokuratuuride puhul, kus 2012. aasta septembris alanud ametisse nimetamised olid poliitiliselt tugevalt kallutatud, millest ei õnnestunud ka menetluses tehtud muudatuste abiga vabaneda. Seepärast võisid nii mõnedki kandidaadid kandideerimisest loobuda. Kandidaatide lõplikus nimekirjas leidsid mõned isikud, kellel oli ette näidata tulemused korruptsioonivastase võitluse valdkonnas. Üldist tulemust ei saadud siiski läbipaistva menetluse tulemusel, mis oleks võimaldanud kandidaatide omaduste põhjalikku analüüsi ja tegelikku konkurentsi. Komisjon avaldab kahetsust otsuse üle mitte järgida kindlat menetlust, märkides, et see asetab ametisse nimetatutele koorma näidata oma pühendumist, kui nad täidavad nende asutuste ülesandeid korruptsiooni vastu võitlemisel.

2013. sügisel kerkis veel üks keeruline küsimus seoses korruptsioonivastase võitluse ameti juhataja ja juhataja asetäitja ametisse nimetamisega. Jällegi katkestati ajutiselt ametisse nimetatud kohusetäitjate ametiaeg ning justiitsminister nimetas ametisse uued isikud ameti juhatajaga põhjalikult konsulteerimata. Pärast üldsuse ja kõrgema justiitsnõukogu kriitikat toimus teine, palju üksmeelsem menetlus, mille tulemusel nimetati ametisse hoopis teised isikud. Selle ajastus koos avaliku poliitilise kriitikaga prokuröride aadressil pani üldsuse

⁸ Näiteks nõutakse dokumendis KOM(2012) 410 (lõplik) „[korruptsioonivastase võitluse asutuse puhul] läbipaistvat ja objektiivset ametissenimetamise protsessi, kasutades võimalikult tugevate juhtide leidmiseks konkreetsetel kriteeriumidel põhinevat avatud konkurssi ja seades eesmärgiks nende institutsioonide järjepideva toimimise.” Vt ka nõukogu järeldused, viimased 13. märts 2013.

⁹ Tehnilise aruande punkt 1.5.

arvama, et ametisse nimetamised olid seotud korrupsioonivastase võitluse ameti otsustega poliitikute kohta.¹⁰

Õigusraamistik

Uued seadustikud

Järjestikustes koostöö- ja jälgimiskorra aruannetes on jälgitud Rumeenia uute seadustike väljatöötamise protsessi. Koostöö ja jälgimiskorra 2012. aasta aruandes rõhutatakse, et Rumeenia õigusraamistikku on märkimisväärselt ajakohastatud. Olgugi, et rakendamine pole olnud kerge, eelkõige siis, kui kahte süsteemi tuli samal ajal käigus hoida, on kasvanud tunne, et kohtuid juhtivad asutused on ülemineku hõlbustamise nimel teinud koostööd justiitsministriga. Uue kriminaalseadustiku jõustamise ettevalmistamisel on püütud õppida varasematest kogemustest.¹¹ Justiitsministeerium on ette näinud uute seadustike rakendamiseks täiendavalt rahalisi vahendeid ja ametikohti. Samuti on olnud abiks pisut pikemate, ent realistlike tähtaegade määramine.

Uus, veebruarist rakendatav kriminaalmenetluse seadustik on ulatuslik ettevõtmine: kõik sätted on otse kohaldatavad ning seadustik loob kaks uut ametit – õiguste ja vabaduse kohtunik ning nn eelkoja kohtunik. Seetõttu on eriti oluline, et probleemide tekkimiseks ollakse valmis ning võimaluse korral need lahendatakse. Uute sätete tegeliku mõju ja rakendamise korrapärane jälgimine muutub oluliseks, kui uued seadustikud on jõustunud.

Mõned kuud enne jõustumist on jäänud veel üks raskust valmistav asjaolu – uued seadustikud on ebastabiilsed. Leitud on mitmeid õiguslikke probleeme, mis nõuavad seadustike või veel vastu võtmata kriminaalmenetluse seadustiku rakendusseaduse muutmist¹². Lisaks hääletas Rumeenia parlament detsembris kriminaalseadustikku sisse mitmed vastuolulised muudatused, mida konstitutsioonikohus pidas põhiseadusevastasteks (vt allpool).

Kohtupraktika järjepidevus

Seadustike kasutuselevõtmine on samuti tähtis võimalus käsitleda kohtupraktika järjepidevuse küsimust. Kohtupraktika või õigusaktide tõlgendamise vastuolulisus ja puudulik prognoositavus on endiselt suur mureallikas ettevõtjate seas ja ühiskonnas laiemalt.

Kõrgem kassatsioonikohus on võtnud selle küsimuse käsitlemiseks mitmeid abistavaid meetmeid. Uutes menetlusseadustikes on kassatsioonkaebused suunatud nende peamisele eesmärgile ehk õigusküsimuste läbivaatamisele ning tugevdavad kõrgema kohtu rolli järjepidevuse parandamisel. Eelotsusemenetlusega tekib uus menetlus, mis võimaldab esitada kõrgemale kohtule küsimusi tõlgendamisotsuse tegemiseks, mis on siduv nii asjaomase kohtu kui ka tulevaste kohtuasjade suhtes. Nii koolitamise kui ka motiveeritud kohtuotsuste avaldamise osas on kõrgem kohus ja kõrgeim justiitsnõukogu astunud olulisi samme, sealhulgas võimaldades kohtunikel ja kohtuametnikel pääseda juurde kõikide teiste kohtute

¹⁰ Tehnilise aruande punkt 1.5.

¹¹ Tehnilise aruande punkt 1.2.2.

¹² Tehnilise aruande punkt 1.2.2.

otsustele. Järgmine samm oleks tagada, et õigusala töötajatel ja üldsusel on juurdepääs kõikidele kohtuostustele.¹³

Kohtupraktika ja kõrgemate kohtute suuniste järgimise suhtes on mõnel pool vastuseis ja see aeglustab kohtusüsteemi normaalset toimimist. Sellest tulenev ebakindlus õõnestab usaldust kohtusüsteemi suhtes, tekitades ebaharjumusi ja pettumust nii ettevõtjate kui ka kodanike seas. Kohtute esimehed peaksid oma kolleegidele meelde tuletama järjepidevuse tähtsuse ja vaidlustama eelkõige need juhtumid, mille otsused lahknevad kõrgema kohtu praktikast. Omalt poolt tuleb kõrgemal kohtul välja juurida juhtumid, kus tema enda otsused ei ole järjepidevad.

Õigusaktide ühtse kohaldamise lisaraskused on seotud õigusliku raamistiku kvaliteedi ja stabiilsusega. Väga paljud erakorralised määrused ja parlamentaarsed menetlused, mille puhul ei peeta kinni minimaalsetest läbipaistvusnõuetest, ei jäta ruumi piisavaks hindamiseks, konsulteerimiseks ja ettevalmistamiseks isegi juhtudel, kui kiirustada pole vaja. Seetõttu on neid kohaldavad kohtunikud, prokurörid, juristid, ettevõtjad, riigiasutused ja kodanikud segaduses ja tehakse vigu ning on kõrgendatud oht, et tekivad lüngad, mida saab kasutada seaduse mitmeti tõlgendamiseks.

Kohtusüsteemi struktuurireform

Kohtusüsteemi arengustrateegia (2014–2018)

Justiitsminister on teinud tööd kohtusüsteemi arengustrateegia (2014–2018) väljatöötamiseks. Strateegia eesmärk on tugevdada käimasolevaid reforme ja kohtuasutusi ning suurendada kohtunikonna usaldust. Üldesmärgid – tõhususe suurendamine, institutsiooniline tugevnemine, ausus, kvaliteet, läbipaistvus ja juurdepääs õigusemõistmisele – on vastavuses teistes liikmesriikides ja Euroopa tasandil tehtava tööga. Strateegia ja selle tegevuskava on plaanis vastu võtta 2014. aasta veebruaris. Sellise algatuse puhul on valitsuse ja kohtuasutuste vaheline koostöö väga oluline ning ministril on õnnestunud need asutused omavahel kokku viia. Üksmeel aitab samuti kindlustada strateegia tõsiseltvõetavust. Samamoodi oleks oluline kaasata sellesse tegevusse teisi õigusala esindajaid, näiteks advokaate, notareid ja kohtutäitureid.

Kohtusüsteemi edasiste reformide oluline element on tõsta kohtujuhtimise suutlikkust eesmärgiga teha paremaid otsuseid, mis põhinevad kohtusüsteemi, uuringute ja pikaajalise planeerimise usaldusväärsetel andmetel. Teised liikmesriigid on süsteemi nõrkustest teavitamiseks kasutanud näiteks kohtuskäijate uuringuid ja personaliuringuid.

Töökoormuse haldamine ja õigusemõistmise tõhusus

Ülemäärane töökoormus mõnedes kohtutes ja prokuratuurides on kestav probleem, mida teravdab seadustike mõjust tulenev ebakindlus. Olukorda võivad parandada mitmed kasulikud suundumused kohtusüsteemis, näiteks spetsialiseerumine, kohtuametnike parem kasutamine ning meetmed pahatahtlike viivituste vältimiseks.

¹³ Tehnilise aruande punktis 1.3.2 loetletakse siiani tehtud algatused.

Kuid samamoodi on oluline käsitleda pikalt päevakorras püsinud küsimust¹⁴ – olemasolevate vahendite taastasakaalustamine üldise õiguskava muutmise abil. See muudatus nõuaks siiski õigusaktide muutmist ning hoolimata justiitsministri toetusest näib, et parlamendi toetus on nõrk.

Kohtusüsteemi terviklikkus

Kõrgeim justiitsnõukogu on rõhutanud nulltolerantsi kohtusüsteemi aususega seotud probleemide käsitlemisel ning inspeksiooni abil on välja töötatud ühtsem ja põhjalikum lähenemisviis. On oluline, et ka see kajastuks järjepidevalt kõrgema kohtu halduskolleegiumi lähenemisviisis. Näib, et selle tulemusel on algatatud päris palju asju,¹⁵ kuid hoiatava mõju kindlaks tegemiseks on vaja täiendavat jälgimist.

2.2 Aususraamistik

Aususraamistik on koostöö- ja jälgimiskorra üks peamisi põhijooni. Raamistikuga on selgete ootuste ja nende nõuetekohase rakendamise tagamine pandud asutustele ja eeskirjadele. Samuti toetub see tugevalt poliitilisele ja kultuurilisele mõistmisele, et ausus on riigiametnike puhul oluline põhimõte ning kõrvalekalded peaks tooma kaasa tagajärgi.

Rahvusliku ühtsuse amet ja rahvusliku ühtsuse nõukogu

Viimasel aastal on rahvusliku ühtsuse amet tegutsenud edukalt.¹⁶ Kuid töös esineb endiselt takistusi ning vastuolude, huvide konflikti ja alusetu rikastumise osas saavutatud edu on väga erinev. Rahvusliku ühtsuse ametit ja tema juhtkonda on mitmel korral rünnatud ning sageli näib see kokku langevat ameti algatatud asjadega kõrgemate poliitiliste tegelaste vastu. Rahvusliku ühtsuse nõukogu on tõestanud oma väärtust järelevalveorganina, mis on suuteline selgitama rahvusliku ühtsuse ameti volitusi ja vajaduse korral avalikult sekkuma.

Rahvusliku ühtsuse amet on end asutusena kindlustanud, kuna valitsuse toetuse abil on täiendatud vahendeid, et tagada asutuse tulemuslik toimimine. Ameti suhted teiste valitsusasutusega on määrava tähtsusega ning nende suhete reguleerimiseks on amet sõlminud mitmeid töökokkuleppeid – olgugi, et mõned neist on tulemuslikumad kui teised. Rahvusliku ühtsuse ameti otsuseid vaidlustatakse kohtus tihti, kuid andmete põhjal saab öelda, et huvide konflikti kohta tehtud otsuste vaidlustamisel on kohus kinnitanud ameti järeldusi rohkem kui 80 % juhtudest.

Näib, et kohtud on aususraamistikuga harjunud. Kohtupraktika on endiselt ebauhtlane ja vastuolulisi otsuseid tehakse nii apellatsioonikohtute kui ka kõrgema kassatsioonikohtu tasemel ning kohtumenetlus on vastuolusid käsitlevate juhtumite puhul endiselt pikavõitu. Endiselt on kõrgemas kassatsioonikohtus pooleli kohtuasi küsimuses, kas rikastumise uurimise komisjoni otsust jätta ta rahvusliku ühtsuse ameti juhtum kohtusse saatmata, saab edasi kaevata. Aeg, mis on kulunud huvide konflikti eirates allkirjastatud lepingute

¹⁴ Vt näiteks KOM(2012) 410 lõplik, lk 8.

¹⁵ Tehnilise aruande punkt 1.4.4. Siin punktis märgitakse ka kõrgemas kohtus edukalt vaidlustatud asjade suurt osakaalu, mis kompromiteerib meetmete tulemuslikkust.

¹⁶ Tehnilise aruande punkt 2.1.3.

tühistamiseks, ning valitsusasutuste viletsad tulemused selle korraldamisel vähendavad samuti rahvusliku ühtsuse ameti töö hoiatavat mõju ning üksiti raisatakse riigi raha.

Otsus töötada välja uus huvide konflikti eelkontrollisüsteem riigihankelepingute sõlmimisel on väärtuslik lisa rahvusliku ühtsuse ameti tegevustele.¹⁷ Ilmselt on vaja võimalikud huvide konfliktid enne lepingute sõlmimist välja selgitada. Tellijate õiguslik kohustus reageerida rahvusliku ühtsuse ameti väljaselgitatud probleemidele on oluline tegur, et süsteem toimima hakkaks. Samuti on oluline sätestada, et kui leping sõlmitakse ja rahvusliku ühtsuse komitee otsus kinnitatakse, peaks ametnik, kellel on huvide konflikt, kandma vastutust lepingu maksumusest minimaalse osa ulatuses. Edu korral tuleks sellist lähenemisviisi laiendada ELi vahenditelt kõikidele hankemenetlustele.

Oleks loogiline analüüsida rahvusliku ühtsuse ameti siiani tehtud tööd, et saaks selle õigusraamistikku täpsustada. Praegu valitsusega arutlusel olev pakett peaks sisaldama olulisi samme, näiteks leping lõpetatakse kohe, kui huvide konflikti suhtes tehakse lõplik otsus; ametisse nimetamisel kohaldatakse põhjalikumat kontrolli; ja huvide deklaratsioonidele on lihtsam juurdepääs. See oleks rahvusliku ühtsuse ametile hea võimalus suunata aususraamistiku kodifitseerimist, mis peaks ka tagama, et praegusest raamistikust jäetaks välja kõik leitud ebaselgused.

Sedalaadi tundlikud sammud tuleb siiski teha ebakindlaks olukorras, mis tuleneb parlamendi järjekordsetest katsetest õhnestada aususraamistiku tulemuslikkust.¹⁸ Näiteks katse 2013. aasta suvel muuta vastuolusid käsitlevaid eeskirju kohalikul valitud esindajate suhtes või hiljutine püüe muuta kriminaalseadustikku, et teatud isikukategooriad ei peaks täitma ausa käitumise eeskirju, sealhulgas ka huvide konflikti nõuet (vt allpool). Samuti leidub nende hulgas juhtumeid, kui parlament ei soostunud rakendama rahvusliku ühtsuse ameti otsust, olgugi et seda toetas kohtu otsus. Seetõttu tuleb valitsuse ettepanekus, mis käsitleb rahvusliku ühtsuse ameti seaduse muutmist, tugevdada ja ühtlustada ameti rolli selles, kuidas ta testib poliitilist tahet säilitada toimivat raamistikku.

Aususraamistik: Parlament

Varasemates koostöö- ja jälgimiskorra aruannetes märgiti samuti, et parlamendi eeskirjad pakuvad parlamendiliikmetele kaitset seaduse kohaldamise eest.¹⁹ Koostöö- ja jälgimiskorra jaanuari aruandes märgiti, et parlament võttis 2013. aasta jaanuaris vastu parlamendiliikmete põhikirja parandused, millega muudeti puutumatus tühistamise menetlust juhul, kui parlamendisaadikud läbi otsitakse, vahistatakse või kinni peetakse, ning kui endiste ministrite üle mõistetakse kohut. Põhikiri on samm õiges suunas, sest selgitatakse paremini volituste lõpetamist nõudvaid vastuolusid ning kohaldatakse parlamentaarsete arutamise tähtajad, kui prokuratuur esitab taotluse parlamendiliikmeid kinni pidada, vahistada ja läbi otsida. Siiski ei nõuta, et süüdistuse esitamisest keeldumist tuleks põhjendada.²⁰

¹⁷ Tehnilise aruande punktis 2.1.4 on üksikasjalikult sätestatud kavandatav menetlus.

¹⁸ Dokumendis KOM(2012) 410 lõplik, lk 14 on esitatud viimaste aastate näited.

¹⁹ Vt näiteks KOM(2012) 410 lõplik, lk 14.

²⁰ Dokumendis COM(2013) 47, lk 7 soovitatakse, et „kui parlament ei lase õiguskaitsele tavapärasel viisil tegutseda, peab ta esitama täieliku põhjenduse.”

Vaidlustamiste tõttu konstitutsioonikohtus jõustusid need sätted alles juulis ning rakenduseeskirju ja uut eetikakoodeksit²¹ ei ole veel vastu võetud. Põhikirja tulemuslikkust on vaja aja jooksul hinnata. Kahjuks ei näidanud 2013. aasta sügis seda, et parlamendiliikmed oleks suhtunud uutesse eeskirjadesse kui võimalusesse menetlusi hoolikamalt käsitleda.²² Jaanuari aruandes väljendatud esitatud probleemipüstituse vastukajana selgus, et parlament ei rakendanud rahvusliku ühtsuse ameti otsust, mis sai kinnituse kõrgemas kassatsioonikohtus.²³

2.3 Võitlemine kõrgema tasandi korrupsiooni vastu

Viimastes koostöö- ja jälgimiskorra aruannetes ja nõukogu järeldustes on esile tõstetud kõrgema tasandi korrupsiooni vastu võitlevate asutuste saavutusi ühe olulisima viisina, kuidas Rumeenia täidab koostöö- ja jälgimiskorra eesmärgi. Pärast viimaseid komisjoni aruandeid on nii korrupsioonivastase võitluse amet süüdistuse esitamise tasandil²⁴ kui ka kõrgem konstitutsioonikohus kohtumõistmise tasandil²⁵ saavutanud rasketes oludes märkimisväärsed tulemused. Nii süüdistuse esitamise kui ka süüdimõistmise näol on õigusemõistmise kohaldamine juhtivate poliitikute suhtes oluline näide Rumeenia kohtusüsteemi suutlikkusest.

Kohtute tegevuses on toimunud olulised muutused, eelkõige korrupsioonivastase võitluse ameti tegevuse kiirus uurimisel ja otsuse tegemisel.²⁶ Oluline lünk on täidetud, et vältida juhtumi käsitlemise edasilükkamist, kuna ametist astutakse tagasi (näiteks parlamendiliige), ning kõrgemas kohtus on valvesse pandud kaitseadvokaadid, et vältida kohtuasja edasilükkamist kaitseadvokaadi puudumise tõttu.

Süsteemi usaldusväärsuse põhielement on korrupsioonivastane võitlus kohtunike²⁷ seas. Karistuste ühtsuse ja veenvuse parandamiseks on tehtud jõupingutusi ja on esitatud seaduseelnõu kohtunike „eripensionite” äravõtmiseks pärast lõplikku süüdimõistmist tahtliku kuriteo, sealhulgas korrupsiooni toimepanemise eest.²⁸

Kuid kõrgemal tasandil esineva korrupsiooni vastu võitlemisel on palju takistusi. Ehkki uurimistegevus käib, tehakse süüdimõistvaid otsuseid ja määratakse karistusi, on tõendeid, et korrupsiooni ei käsitleta alati raske kuriteona. Tingimisi karistuste kõrge osakaal viitab

²¹ Saadikute koja president on väljendanud avatud suhtumist koostada rahvusvahelisele praktikale tuginev eetikakoodeks ning selle eelnõu saadeti Euroopa Parlamendile 2013. aasta detsembris.

²² Tehnilise aruande punkt 2.2.

²³ Isegi pärast kindla toetuse saamist kõrgemalt kassatsioonikohtult ja konstitutsioonikohtult seoses senaatori juhtumiga.

²⁴ 2013. aastal on süüdimõistetud süüdistatavate arv suurenenud märkimisväärselt (kokku 1073 isikut). Vt tehnilise aruande punkti 3.2.3.

²⁵ Kõrgema kohtu esitatud näitajad on ulatuse poolest võrreldavad 2012. aasta omadega. Vt tehnilise aruande punkti 3.1.

²⁶ Korrupsioonivastase võitluse ameti 205st juhtumist, mille puhul lõplik otsus tehti võrdlusperioodil, leiti lahendus enamikule juhtumitest (ligikaudu 73 %) vähem kui nelja aastaga (nende hulgast enamik kahe aastaga). Vt tehnilise aruande punkt 3.1.

²⁷ Nii kõrgem kassatsioonikohus kui ka korrupsioonivastase võitluse amet on teada andnud sellistest hiljutistest juhtumitest.

²⁸ Nimetatud seaduseelnõu on saadikute kojast vastu võetud, kuid on endiselt senatis arutlusel.

sellele, et kohtunikud ei soovi näha süüdimõistva otsuse tagajärgi²⁹ – sattudes vastuollu kõrgema kohtu karistamissuunistega. Selle küsimuse veel üks oluline aspekt on parandada vara konfiskeerimise ja kriminaaltulu jälitamise tulemusi. Vara konfiskeerimist sugulastelt võimaldav laiendatud konfiskeerimine on üks viimastest ja harva kasutatavatest menetlustest.³⁰

Sellist vastumeelsust rõhutab veelgi asjaolu, et Rumeenia poliitikud väljendavad oma kaastunnet korruptsioonis süüdimõistetute suhtes. Eeskirjade ebauhtlane kohaldamine ametist tagasi astuvate ministrite suhtes jätab mulje subjektiivsusest. See võib olla ka seotud kriminaalseadustiku muudatustega, mille parlament 2013. aasta detsembris ilma eelneva aruelu ja avaliku konsultatsioonita vastu võttis. Rumeenia kohtuasutused, sealhulgas kõrgem kohus ja kõrgeim justiitsnõukogu, väljendasid tõsist muret muudatuste suhtes, kuna parlamendiliikmed³¹ jäetakse välja sellise seaduse kohaldamisalast, mis hõlmab altkäemaksu võtmist, mõjuvõimuga kauplemist ja ametipositsiooni kuritarvitamist. Korruptsioonivastase võitluse ameti andmetel on 28 parlamendiliiget mõistetud süüdi või on korruptsiooni tõttu kohtu all.³²

Üheks muudatuseks oli aegumistähtaja muutmine, mis võimaldaks seda oluliselt lühendada. Koostöö- ja jälgimiskorra aruannetes on sageli kommenteeritud Rumeenias kehtivat aegumistähtaja korda,³³ milles on suhteliselt tavatu säte, et aegumistähtaeg lõpeb vaid koos kohtu lõpliku otsusega. Teiste oluliste sätete hulgas oli huvide konflikti ümbermääratlemine, et saaks paljud isikukategooriad jätta välja vastutuse kandmisest kuriteo puhul.³⁴ Ühe esitatud muudatuse kohaselt kõrvaldatakse korruptsioonist tulenevad tagajärjed nende isikute puhul, kes on juba süüdistuse saanud ja kelle karistus on täide viidud.³⁵

Need muudatused sundisid Rumeenia kohtunikonda³⁶ ja ka rahvusvahelist kogukonda reageerima.³⁷ Ühe küsimusena tõstatati asjaolu, et ÜRO korruptsioonivastases konventsioonis sätestatakse, et iga seadusandlikku, täidesaatvat, haldus- või kohtuvõimu teostaval ametikohal

²⁹ Korruptsioonivastase võitluse ametis ajavahemikul 1. jaanuarist 1. oktoobrini 2013 käsitletud juhtumite puhul mõisteti 853 süüdistatavale vanglakaristus. 22,2 % (189 karistust) juhtumite puhul otsustati karistus täide viia kinnipidamisasutuses ja 77,8 % (664 karistust) otsustati karistuse täideviimine edasi lükata (kas karistuse täideviimise tingimisi edasilükkamine või karistuse täideviimise edasilükkamine, seades karistatava järelevalve alla). Vt tehnilise aruande punkt 3.6.1.

³⁰ Justiitsminister teatas, et 2012. aasta laiendatud konfiskeerimise seadust on prokuratuur kasutanud 34 juhul ajavahemikul 1. jaanuarist 1. septembrini 2013. Vastu on võetud vaid üks laiendatud konfiskeerimist hõlmav kohtuotsus ning see on kaevatud edasi kõrgemale kassatsioonikohtule.

³¹ Samuti president ja advokaadid, notarid või kohtutäiturid.

³² Tehnilise aruande punkt 3.2.1.

³³ Dokumendis KOM(2012) 410 lõplik soovitati aegumistähtaja kulgemine peatada siis, kui kohtumenetlus algab.

³⁴ Rohkem kui 100 linnapead ja aselinnapead on praegu rikkumiste eest kohtu all seoses korruptsioonivastase võitluse ameti vastutusalasse kuuluvate küsimustega.

³⁵ Nimetatud muudatuse arutelu lükati edasi.

³⁶ Vt korruptsioonivastase võitluse ameti pressiteade: <http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=4510&jffdi=&jffi=comunicat>; ja kõrgema kassatsioonikohtu pressiteade: <http://www.scj.ro/sesizari%20CC/Hot%20SU%201%202013.pdf>

³⁷ Vt Ameerika Ühendriikide saatkonna reaktsioon Rumeenias toimunule: <http://romania.usembassy.gov/policy/media/pr-12112013.html>

töötava ametiisiku suhtes tuleb kohaldada korrupsiooni ja huvide konflikti eeskirju.³⁸ Rumeenia konstitutsioonikohus otsustas 2014. aasta jaanuaris, et muudatused olid põhiseadusevastased, tsiteerides eelkõige vajadust täita rahvusvahelisest õigusest tulenevaid kohustusi ja ka pidada kinni Rumeenia põhiseaduses sätestatud põhimõttest, et kõik on seaduse ees võrdsed. Konstitutsioonikohtu otsus oli oluline näide kontrollivahendite toimimisest, kuid jääb mõistmatuks, et muudatused võeti vastu, ehkki need muutsid küsitavaks just needsamad olulised põhimõtted.

2.4 Korruptsiooniga võitlemine kõikidel tasanditel

Koostöö- ja jälgimiskord nõuab ka tugevaid pingutusi võitlemaks korrupsiooni vastu Rumeenia ühiskonna kõigil tasanditel. Uuringud näitavad järjekindlalt üldsuse suurt muret korrupsiooni leviku pärast.³⁹ Kui kõrgetel kohtadel tegutsevate isikute kohtu ette toomine korrupsioonisüüdistuste tõttu võib aidata probleemi paremini tajuda, siis korrupsiooni vastu võitlemine kõikidel tasanditel nõuab lisaks pidevaid jõupingutusi, et vähendada korrupsioonivõimalusi, ning seejärel tuleb näidata, et avastatud korrupsioonijuhtumitel on tagajärjed. Sedalaadi halduslikud ja ennetavad meetmed ei ole vajalikul tasemel.⁴⁰

Riiklik korrupsioonivastane strateegia on oluline algatus, millel on õnnestunud laiendada ühtset raamistikku paljudele Rumeenia asutustele.⁴¹ Strateegia ülesanded levitada parimaid tavasid ja innustada riigiasutusi eraldama vahendeid ja juhtima tähelepanu korrupsioonivastasele võitlusele on väga väärtuslikud.⁴² Järgmine samm oleks kohaldada ühtsemaid eeskirju sellistes valdkondades nagu riskihindamine ja sisekontrollinormid. Rakendusvolutuste⁴³ puudumise tõttu sõltub strateegia siiski tugevalt sellest, kuidas erinevate asutuste juhtkonnad seda prioriseerivad. Korrupsioonivastasele võitlusele pühendumist näitavad mitmed moodused, näiteks tahe teavitada korrupsioonivastase võitluse asutusi rikkumistest; asjaolu, et erinevatel asutustel on väga erinevad tulemused selliste meetmete osas, näitab, et lähenemisviis ei ole järjepidev.

Veel üks oluline lähenemisviis oleks tagada, et uus poliitika ja õigusaktid koostatakse korrupsiooni ennetamist silmas pidades. Näitena võib tuua algatused, mille abil edendada detsentraliseerimist ja piirkondadeks jaotamist ja mille puhul finantsotsuste tegemise

³⁸ Vt artikli 5 lõige 4 direktiivi ettepanekus, milles käsitletakse liidu finantshuve kahjustava pettuse vastast võitlust kriminaalõiguse abil. KOM(2012) lõplik, 11.7.2012. See on samuti kooskõlas ÜRO korrupsioonivastase konventsiooniga, kus on sätestatud, et konventsiooniosalise seadusandlikku, täidesaatvat, haldus- või kohtuvõimu teostaval kas nimetataval või valitaval ametikohal töötava ametiisiku suhtes tuleb kohaldada korrupsioonieeskirju.

³⁹ VT Eurobarometer nr 374, veebruar 2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf ja the Transparency International 2013 korrupsiooni tajumise indeks: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

⁴⁰ Näiteks on märkimisväärne, et paljud linnapeade puhul esinesid vastuolud ja mitte midagi ei võetud ette seni, kuni rahvusliku ühtsuse amet hakkas sellele probleemile tähelepanu pöörama. Olemasolevad halduskontrollimeetmed ei suutnud seega ülesannet täita.

⁴¹ Näiteks osaleb strateegias peaaegu 80 % kohalikest omavalitsustest ja nad on määranud kontaktisiku riikliku korrupsioonivastase strateegia rakendamise seotud tegevuste jaoks.

⁴² Riiklikul korrupsioonivastasel strateegial on oma portaal, mis pakub võimalusi edastada andmeid ennetavate meetmete näitajate ning samuti riigiasutuste enesehindamiste kohta.

⁴³ Samuti on seal must nimekiri nendest, kes ei ole aruandeid esitanud.

ülekanemisega kohalikule tasandile peaks kaasnema riskihinnang ja meetmed uute probleemide vältimiseks.⁴⁴

ELi vahenditest toetust saavad konkreetset korruptsioonivastased projektid näiteks haridus-, tervise-, justiits- ja piirkondliku arengu ministeeriumis ning samuti riiklikus maksude haldamise ametis on jätkunud, pakkudes huvitavaid tulemusi ning näiteid parimatest tavadest. Komisjon loodab, et neid algatusi võetakse edaspidi arvesse, kui hakatakse välja töötama konkreetseid projekte järgmise programmiperioodi jaoks.

Lisaks vajadusele tugevdada meetmeid korruptsiooni ja huvide konflikti vältimiseks riigihankelepingute menetlemisel, on Rumeenia kohtunikud ja riigihankeid korraldavad isikud tõstnud peamiste teemadena esile õigusaktide ajakohastamise ja suurema stabiilsuse tagamise.⁴⁵ Mitmed valitsusvälised organisatsioonid, ettevõtjad ja sõltumatud eksperdid on teatanud, et korruptsioon on endiselt ohuks riigihankemenetlustele. Ehkki see ei ole vaid Rumeeniale omane probleem, tekitab küsimusi ka haldussuutlikkus menetluste kohaldamisel, eelkõige kohalikul tasandil, ning sellele tuleb eraldi tähelepanu pöörata, eriti ennetustegevuse osas. Oluline on ka tugevdada koostööd riikliku riigihangete haldamise ja järelevalve ameti ja rahvusliku ühtsuse ameti vahel, et luua huvide konflikti eelneva kontrollimise süsteem riigihangete lepingute sõlmimisel, sealhulgas ELi hangete puhul kasutatava lähenemisviisi sujuv laiendamine kõikidele Rumeenia riigihangetele.

3. JÄRELDUS JA SOOVITUSED

Käesolev hinnang näitab, et Rumeenia on teinud pärast eelmiste koostöö- ja jälgimiskorra aruannete koostamist paljudes valdkondades edusamme. Oluliste kohtu- ja aususe järelevalve asutuste töötulemused on püsinud positiivsetena. Vajalikud ja kauaoodatud seadusandlikud muudatused toimusid plaanipäraselt ning kohtuasutuste ja justiitsministeeriumi vaheline koostöövaim aitab käsitleda juhtimisprobleeme. Selles mõttes on tulnud olukorrale kasuks pärast 2013. aasta kevadet valitsev rahulik poliitiline olukord.

Siiski püsib mure kohtusüsteemi sõltumatuse üle, palju on näiteid vastutöötamisest aususe ja korruptsioonivastastele meetmetele poliitilisel ja haldustasandil. Kriminaalseadustiku 2013. aasta detsembris kiirustades tehtud ja läbipaistmatut muutmist hindas üldsus kui katset lammutada korruptsioonivastasele võitlusele ja aususe edendamisele suunatud õiguskorda, hoolimata sellest, et konstitutsioonikohus, kuulutades muudatuse põhiseaduse vastaseks, näitas, et võimude lahusus toimib. Olulistele ametikohtadele nimetamise hindamine näitas kirjut pilti – mõned menetlused toimivad läbipaistvalt ja teenetepõhiselt, samal ajal, kui teisi saab kritiseerida poliitiliste sekkumiste pärast.

Selline olukord mõjutab Rumeenia reformiprotsessi jätkusuutlikkust. Peamiste korruptsiooni vastu võitlevate asutuste vastupanu pidevale survele on näidanud, et reform on Rumeenia ühiskonna olulistes osades juurdunud. Seevastu tuletas parlamendi valmidus õnnestada

⁴⁴ Detsentraliseerimiseadust on viimasel ajal edukalt vaidlustatud konstitutsioonikohtus.

⁴⁵ Näiteks on palju segadust tekitanud riigihangete üldise raamseaduse sage muutmine vähem kui aasta jooksul. Lisaks suurendab haavatavust riigihanke piirsumma suurendamine, millest väiksemate summade puhul ei ole vaja menetlust korraldada.

reformi alustalasil meelde, et puudub konsensus koostöö- ja jälgimiskorra eesmärkide poole püüdlamise asjus.

Komisjon kutsub Rumeeniat üles võtma meetmeid järgmistes valdkondades:

1. Kohtusüsteemi sõltumatus

Kohtute juhtkond peab jätkuvalt kaitsma kohtusüsteemi sõltumatust. Ametikohtadele nimetamise menetlused peavad olema selged ja lähtuma aususest ja professionaalsusest. Selles valdkonnas peaks Rumeenia:

- tagama, et parlamendisaadikute eetikakoodeks sisaldaks selgeid sätteid, et parlamendisaadikud ja parlamendimenetlused austaks kohtusüsteemi sõltumatust, ja eelkõige kohtu otsuseid;
- pakkuma kõrgeimale justiitsnõukogule vajalikke tingimusi tema töö tõhustamiseks kohtusüsteemi sõltumatuse kaitsel ja nende üksikkohtunike toetamisel, kel tekib probleeme seoses kohtusüsteemi sõltumatusega;
- kasutama võimalust täiendada põhiseaduse praegusi sätteid võimude lahususe kohta sõnaselge kohustusega, et täidesaatev ja seadusandlik võim peavad austama kohtusüsteemi sõltumatust;
- tugevdama pressile ja üldsusele suunatud jõupingutusi usaldusväärse teabe pakkumiseks ja teadlikkuse suurendamiseks kohtusüsteemi rolli ja staatuse ning menetluses olevate kohtuasjade kohta.

2. Kohtureform

Tugevdada tuleks kohtupraktika järjepidevuse parandamise meetmeid, sh kohtumenetluste kiirendamise meetmed ja uute võimaluste, nagu laiendatud konfiskeerimise kasutamine. Selles valdkonnas peaks Rumeenia:

- jätkama töökoormuse probleemide lahendamist ja võtma vastu kohtusüsteemi ümberkorraldamiseks vajalikud õigusaktid;
- varustama kohtute juhtkonna vajalike teabevahenditega kohtusüsteemi toimimise hindamiseks (näiteks statistilised vahendid, kohtuasjade haldamise vahendid, kasutaja- ja personaliuuringud), et tagada paremini informeeritud otsustamine ja edusammude esiletoomine;
- tagama põhistatud kohtuotsuste täismahus ja õigeaegne avaldamine veebis ja nende järjepidev ajakohastamine;
- toetama kõiki juriidilisi kutsealasid ja avalikku haldust hõlmavat protsessi;
- viima lõpule kuritegudes süüdi mõistetud kohtunike pensioniseaduse menetlemise;
- parandama kohtuotsuste järeelmeetmeid kõigil tasanditel, tagamaks kohtuotsuste ja rahaliste karistuste nõuetekohane rakendamine.

3. Ausus

Aususraamistiku osas saavutatud edu tuleb tugevdada, muutes õigusraamistikku selgemaks, et selle kohaldamisel ei jääks mingeid kahtlusi. Selles valdkonnas peaks Rumeenia:

- tagama, et vastuolusid, huvide konflikte ja alusetut rikastumist käsitlevate seaduste kohaldamises ei oleks erandeid;
- valitsus ja rahvusliku ühtsuse amet peaksid koostöös töötama välja õigusaktid aususraamistiku parandamiseks ja esitama ettepaneku nende vastuvõtmiseks;
- võtma rahvusliku ühtsuse ametis kasutusele riigihangete eelkontrolli, et laiendada seda üksnes ELi vahenditelt kõigile riigihankemenetlustele;
- tagama, et uue parlamendiseaduse rakendamine maksimeeriks lõplike kohtuotsuste automaatset rakendamist.

4. Võitlus korrupsiooni vastu

Säilitada tuleb resolutsus seaduse kohaldamisel kõrgetasemelise korrupsiooni suhtes ning laiendada seda väiksemahulisele korrupsioonile. Selles valdkonnas peaks Rumeenia:

- tagama korrupsiooniseaduste võrdse kohaldamise kõigi suhtes;
- parandama kõigis Rumeenia kohtutes korrupsioonijuhtumites määratavate karistuste järjepidevust ja hoiatavat mõju;
- karmistama karistusi pisikorrupsiooni eest;
- töötama välja riikliku korrupsioonivastase strateegia koos järjepidevamate võrdlusnäitajatega ja kohustustega haldusasutuste jaoks, ning avalikustama selle tulemused.