



Bryssel 30.1.2013  
COM(2013) 47 final

## **KOMISSION KERTOMUS**

**EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Romaniassa**

Komissio antoi heinäkuussa 2012 kertomuksen<sup>1</sup> yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa vuodesta 2007 lähtien saavutetusta edistyksestä Romaniassa. Siinä tarkasteltiin toteutettujen uudistusten kestävyyttä ja pysyvyyttä. Koska kertomuksen antamisaikaan esillä oli tärkeitä kysymyksiä oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta oikeuslaitoksessa sekä oikeuslaitoksen riippumattomuudesta Romaniassa, kertomus sisälsi kohdennettuja suosituksia, joiden tarkoituksena oli palauttaa näiden perusperiaatteiden noudattaminen. Tilanteesta päätettiin laatia puolen vuoden päästä uusi kertomus, jossa tarkastellaan komission antamien suositusten toteutumista.

Hiljattain pidetyt vaalit ovat hallinneet Romanian tilannetta kuuden viime kuukauden ajan. Komissio uskoo, että uuden hallituksen nimittäminen vaalien jälkeen tarjoaa uuden mahdollisuuden varmistaa oikeusvaltioperiaatteen ja oikeuslaitoksen riippumattomuuden noudattaminen ja lisätä vakautta. Hallintoelinten välinen lojaali yhteistyö ja vakaa toimivallan jakaminen muodostavat perustan, jonka avulla oikeuslaitoksen uudistamisessa ja korruption torjunnassa voidaan edetä oikealla tavalla.

Tässä kertomuksessa tarkastellaan komission esittämiä suosituksia oikeusvaltioperiaatteen ja oikeuslaitoksen riippumattomuuden kunnioittamisesta. Siinä käsitellään myös yhteistyö- ja seurantamekanismin arviointiperusteiden saavuttamista muissa oikeuslaitoksen uudistamisen osioissa ja korruption torjunnassa.

## **1. Oikeusvaltioperiaatteen ja oikeuslaitoksen riippumattomuuden kunnioittaminen**

Komissio esitti kymmenen suositusta avuksi oikeusvaltioperiaatetta ja oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevien ristiriitojen ratkaisemisessa. Romanian hallitus vahvisti komissiolle, että se aikoi toteuttaa suositukset.<sup>2</sup> Komissio on seurannut edistystä tarkoin yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevassa päätöksessä vahvistettujen arviointiperusteiden mukaan.

Arviointi osoittaa, että Romania on toteuttanut oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista ja oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevista komission suosituksista useita, mutta ei kaikkia. Perustuslakia ja perustuslakituoimioistuimen roolia ja päätöksiä on noudatettu, mutta sitoumuksia, jotka liittyvät oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja lahjomattomuutta koskeviin tuomioihin puuttumiseen, ei ole pantu riittävästi täytäntöön. Myös syyttäjälaitoksen ja kansallisen korruptiontorjuntaviraston DNA:n johto on edelleen nimittämättä.

### *Romanian perustuslaillinen järjestys*

Yksi komission heinäkuussa esittämistä ensisijaisista kysymyksistä koski perustuslaillisen järjestyksen vakautta.

---

<sup>1</sup> COM(2012)410 final. Kertomuksessa esitetyt analyysit ja suositukset vahvistettiin syyskuussa kokoontuneen yleisten asioiden neuvoston päätelmissä.

<sup>2</sup> 16.7. ja 17.7.2012 päivätyt kirjeet.

Perustuslakituomioistuimen rooli on erityisen tärkeä. Perustuslakituomioistuimelle on tuomioistuimen päätöksillä palautettu toimivalta tarkastaa parlamentin päätösten perustuslaillisuus, ja tämän vuoksi poikkeusasetusta nro 38 ei enää tosiasiallisesti sovelleta.<sup>3</sup> Kumoamalla poikkeusasetus nro 41 varmistettiin, että kansanäänestyksen päätösvaltaisuutta koskevia perustuslakituomioistuimen päätöksiä noudatetaan. Perustuslakituomioistuimen lopullista tuomiota 29. heinäkuuta pidetyn kansanäänestyksen validiteetista<sup>4</sup> noudatettiin, mikä oli tärkeä merkki siitä, ettei perustuslaillisia normeja enää kyseenalaisteta.

Myös poikkeusasetusten käyttö on aiheuttanut huolta, jonka on jakanut Euroopan neuvoston Venetsian komissio<sup>5</sup>. Tämän keinon käyttö heinäkuun alussa toi merkittävällä tavalla esiin kysymyksen perustuslaillisten normien noudattamatta jättämisestä. Romanian hallitus sitoutui käyttämään poikkeusasetuksia ainoastaan perustuslaissa määrätyissä tapauksissa ja vain hätätilanteissa. Kysymys on ollut vähemmän esillä viime kuukausien aikana. Uudessa parlamentissa hallituksella on selkeä enemmistö, minkä pitäisi vahvistaa tavanomaisten lainsäädäntömenettelyjen asemaa oikeana tapana säätää lakeja.

Komissio toteaa, että kaikki säädökset, myös perustuslakituomioistuimen päätökset, on ilmeisesti julkaistu ajallaan Romanian virallisessa lehdessä.

Parlamentti nimitti uuden oikeusasiamiehen tammikuussa 2013. Hallitseva koalitiohallitus antoi nimitykselle täyden tukensa, mutta oppositio ei. Tämä tarkoittaa, että oikeusasiamiehen on erityisen tärkeää osoittaa toiminnallaan kykenevänsä nousemaan poliittisten puolueiden intressien yläpuolelle. Oikeusasiamiehen rooli on erityisen tärkeä turvattaessa valvontajärjestelmää ja erityisesti valvottaessa täytäntöönpanoviranomaisen toimivaltaa antaa erityissäädöksiä.

Yhteenvedona voidaan todeta, että perustuslain ja perustuslakituomioistuimen asema on palautettu komission esittämien suositusten mukaisesti. On kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että presidentti, uusi hallitus ja parlamentti varmistavat perustuslaillisen järjestyksen vakauden ja että kaikki poliittiset puolueet tekevät työtä poliittisen järjestelmän polarisoitumisen vähentämiseksi.

Vaalien alla keskusteltiin myös mahdollisista perustuslain muutoksista. On tärkeää, että perustuslain uudistusprosessi etenee perusarvojen mukaisesti eli oikeusvaltioperiaatetta ja toimivallan jaon periaatetta noudattaen. Tämä tarkoittaa, että edelleen on kunnioitettava

---

<sup>3</sup> Poikkeusasetusta nro 38/2012 ei ole muodollisesti kumottu. Perustuslakituomioistuimen päätöksissä nro 727 (9. heinäkuuta 2012) ja nro 738 (19. syyskuuta 2012) kuitenkin todettiin, että se on perustuslain vastainen. Poikkeusasetus nro 38 olisi siis kumottava perustuslakituomioistuimen päätöksen noudattamiseksi.

<sup>4</sup> Perustuslakituomioistuimen päätös nro 6 (21. elokuuta 2012). Tämän jälkeen senaatti hyväksyi 19. syyskuuta 2012 lain, jolla muutettiin kansanäänestyksen järjestämisestä annetun lain nro 3/2000 muuttamisesta annettua poikkeusasetusta nro 41.

<sup>5</sup> Venetsian komissio katsoi, että kysymykseen poikkeusasetusten liiallisesta käytöstä olisi puututtava. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)026-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)026-e.aspx).

perustuslakituomioistuimen roolia perustuslain ensisijaisuuden vartijana sekä oikeuslaitoksen instituutioiden, myös syyttäjälaitoksen, riippumattomuutta ja vakautta. Mahdollista uudistusta koskevaan keskusteluun on varattava riittävästi aikaa ja sen on oltava avointa, jotta aikaan voidaan saada mahdollisimman laaja yhteisymmärrys asianmukaisen perustuslakimenettelyn mukaisesti. Tässä yhteydessä on myös lujitettava oikeuslaitoksen instituutioiden uskoa siihen, että niiden riippumattomuus turvataan, ja vältettävä spekulatioita, jotka luovat epävarmuuden ilmapiiriä.

### *Oikeuslaitoksen riippumattomuus*

Kesän aikana havaittiin, että oikeuslaitosten instituutioihin kohdistui selvästi paineita, eikä oikeuslaitoksen riippumattomuutta kunnioitettu. Tämä on edelleen ongelma. Komissiolle on raportoitu useaan otteeseen uhkailusta tai häirinnästä, joka kohdistuu keskeisissä oikeuslaitoksessa ja korruption torjunnasta vastaavissa instituutioissa työskenteleviin henkilöihin. Myös tiedotusvälineissä on käyty häirinnäksi luokiteltavia kampanjoita.<sup>6</sup>

Komission suositusta ei valitettavasti ole toteutettu täysimääräisesti. Oikeuslaitokseen kohdistuvat hyökkäykset, joiden taustalla olevat syyt ovat poliittisia, eivät ole loppuneet. Kriittinen piste on tuomioistuinten päätösten hyväksyntä, mikä edellyttäisi kaikilta poliitikoilta yksimielisyyttä siitä, ettei päätöksiä halvenneta, tuomareiden uskottavuutta kyseenalaisteta eikä näitä painosteta.

Komissio haluaisi myös kiinnittää huomion tiedotusvälineiden rooliin. On useita viitteitä siitä, että tiedotusvälineet ovat painostaneet tuomarikunnan edustajia, ja kansallisen audiovisuaalineuvoston valvonnan tehokkuudesta on esitetty epäilyjä. Tilanne osoittaa, että voimassaolevia sääntöjä olisi tarkistettava sen varmistamiseksi, että lehdistönvapauteen liittyy asianmukainen instituutioiden suojeleminen ja henkilöiden perusoikeuksien suoja. Kaikille olisi taattava tehokkaat oikeussuojakeinot.

Komissio oli huolissaan erityisesti siitä, että väliaikainen presidentti kumoaisi viime kesänä vallinneissa erityisolosuhteissa aiempia tuomioistuinten päätöksiä armahduksin. Komission suositusta kuitenkin noudatettiin täysin.

Tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyy myös se, että täytäntöönpano- ja lainsäädäntöelimet sitoutuvat laatuun oikeuslaitoksen instituutioiden tärkeimpien virkojen nimittämisessä. Komissio katsoo, että yhteistyö- ja seurantamekanismin tärkeimpiä etuja ovat olleet Romanian aikaansaamat tulokset korkean tason korruption kitkemisessä. Tulevankin johdon kaudella syyttäjälaitoksen on voitava toimia tehokkaasti ja puolueettomasti. Komissio katsoo tämän vuoksi, että syyttäjälaitokselle ja DNA:lle on asetettava uusi johto, joka kykenee

---

<sup>6</sup> Komission tietoon on esimerkiksi tuotu perustuslakituomioistuimen tuomarien painostus- ja uhkailutapauksia. Komission puheenjohtajan José Manuel Barroson 10. elokuuta 2012 päivätty kirje Romanian pääministerille Victor Pontaalle: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-621\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-621_en.htm).

osoittamaan tarvittavaa riippumattomuutta, lahjomattomuutta ja ammattimaisuutta yleisön luottamuksen voittamiseksi ja hyvien tulosten aikaansaamiseksi.

Aiemmassa kertomuksessa kehoitettiin nimittämään uusi valtakunnansyyttäjä ja kansallisen korruptiontorjuntaviraston pääsyyttäjä avoimella ja läpinäkyvällä prosessilla ja valitsemalla ammattitaitoiset ja rehelliset ehdokkaat, jotka ovat saaneet aikaan tuloksia korruptionvastaisesta toiminnasta. Prosessi alkoi alun perin kiireellä eikä herättänyt luottamusta tuomarikunnassa. Oikeusministeri jatkoi määräaikoja ja teki useita menettelyllisiä parannuksia<sup>7</sup>, mutta hakijoita oli vain kaksi. Kumpikaan hakija ei saanut myönteistä lausuntoa ylimmältä tuomarineuvostolta, ja presidentti hylkäsi lopulta molemmat. Komissio katsoo, että tarvitaan riittävä määrä hyviä ehdokkaita, avoin ja läpinäkyvä prosessi sekä mahdollisuuksien mukaan ylimmän tuomarineuvoston tuki, jotta johto pystyy ansaitsemaan yleisön luottamuksen.

### *Lahjomattomuus*

Vallanpitäjien on osoitettava suurta rehellisyyttä. Jos oikeusviranomaiset havaitsevat, ettei näin ole, eikä asianomaisiin tuomioistuimen päätöksiin reagoida, kyseessä on oikeusvaltioperiaatteen laiminlyöminen. Komissio totesi heinäkuun kertomuksessaan olevansa huolissaan siitä, etteivät hallitus ja parlamentti noudattaneet tätä periaatetta täysimääräisesti.

Viranomaisten lahjomattomuutta valvova kansallinen virasto ANI julkaisi marraskuussa kielteiset raportit<sup>8</sup> eräistä ministereistä ja korkeista virkamiehistä, jotka eivät kuitenkaan esittäneet eronpyyntöjä.<sup>9</sup> Uusi hallitus on ilmoittanut tavoitteekseen edelleen korruption torjumisen, mutta uudessa hallituksessa on kaksi vahvistettua tapausta, joissa ministeriä vastaan on käynnistetty korruptionon liittyvä rikostutkinta. Komissio totesi heinäkuussa antamissaan suosituksissa olettavansa, että ministerit toimivat esimerkillisesti niin lahjomattomuuskysymysten kuin korruptiosyytteidenkin suhteen. Hallituksen uskottavuuden kannalta on keskeistä, että ministeritehtäviä hoitavat henkilöt nauttivat kansalaisten luottamusta ja esimerkiksi eroavat virastaan, jos ANI raportoi heidän toiminnastaan. Perustuslain vaatimuksia on noudatettava täysimääräisesti, mikä koskee myös syytteeseen asetetun ministerin virasta erottamista.

Parlamentin uskottavuuden kannalta olisi hyvä selkeyttää menettelyä, jota noudatetaan, kun parlamentin jäsenelle annetaan lahjomattomuuteen liittyvä tuomio tai hänestä esitetään

---

<sup>7</sup> Eräät muutokset tehtiin sekä Euroopan komission että ylimmän tuomarineuvoston kanssa käytyjen keskustelujen jälkeen.

<sup>8</sup> ANI:n raporteilla on suora vaikutus, ellei niihin haeta tuomioistuimessa muutosta 15 päivän kuluessa. Ainoastaan noin 5 % ANI:n raporteista on sellaisia, joista tehty muutoksenhaku on onnistunut.

<sup>9</sup> Yksikään näistä ei kuulu uuteen hallitukseen.

korruptioepäilyjä. Perusolettamuksena olisi oltava, että syyttäjä voi perustuslain sääntöjen puitteissa toimia tässä tilanteessa aivan samoin kuin muiden kansalaisten kohdalla. Aiemmin on esitetty, että parlamentin toiminta on tämän kysymyksen suhteen subjektiivista. Nämä huolet poistuvat parhaiten selkeyden ja automaattisen soveltamisen avulla.

Parlamentti hyväksyi tammikuussa 2013 muutoksia parlamentin jäsenten asemaa koskeviin sääntöihin ja muutti koskemattomuuden poistamiseen tähtäävää menettelyä, jota noudatetaan parlamentin jäsenten etsintä-, pidätys- tai vangitsemistilanteissa tai entisten ministereiden joutuessa syytteeseen. Muitakin toimia ollaan toteuttamassa, ja esimerkiksi käytännesääntöjen käyttöönottoa suunnitellaan. Menettelyn kullekin vaiheelle on asetettava määräaika, ja jos parlamentti kieltäytyy poistamasta koskemattomuutta, sen on esitettävä täydelliset perustelut. On myös tärkeä selventää, että ANI on edelleen ainoa viranomainen, jonka tehtävänä on tarkastaa valittujen ja nimitettyjen viranomaisten mahdollinen jääviys.

Erityistä huolta aiheutti parlamentin menettelytapa eräissä tapauksessa, jossa se kyseenalaisti tuomioistuimen päätökset. Ylimmän tuomarineuvoston piti vedota perustuslakituomioistuimeen, jotta parlamentti panisi korkeimman oikeuden lopullisen tuomion täytäntöön.<sup>10</sup> On toivottavaa, että uusien menettelyjen avulla vältetään tällaisten ongelmien toistuminen.

### *Suosituks*

Komissio on tyytyväinen heinäkuun jälkeen aikaansaatuun myönteiseen kehitykseen, mutta katsoo, että sen suositusten täysimääräinen täytäntöönpano edellyttää vielä paljon työtä. Uuden hallituksen astuminen virkaan ja uuden parlamentin muodostaminen tarjoavat erinomaisen mahdollisuuden lujittaa tätä kehitystä ja käsitellä auki olevia kysymyksiä. Komission lähestymistapa perustuu tulevaisuudessakin samoihin periaatteisiin eli oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen sekä oikeuslaitoksen suojaamiseen, jotta se voi tehdä päätöksiä ilman häiriöitä.

On tärkeää kunnioittaa perustuslakituomioistuimen vastuualueita ja päätöksiä sekä varmistaa, että kaikkia perustuslain vaatimuksia noudatetaan täysimääräisesti, jotta Romanian demokratia voi toimia moniarvoisesti ja yhteiskunnan polarisoitumista voidaan vähentää. Samoin on varmistettava, että perustuslain uudistamisprosessissa noudatetaan täysin oikeusvaltioperiaatetta, valtiovallan jakautumisen periaatetta sekä oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja vakautta, ja että uudistus perustuu mahdollisimman laajaan yhteisymmärrykseen.

---

<sup>10</sup> Perustuslakituomioistuin antoi ratkaisun oikeuslaitoksen ja senaatin välisessä riita-asiassa, jossa korkein oikeus ja kassaatiotuomioistuin oli vahvistanut erään senaatin jäsenen jääviyttä koskevan päätöksen (perustuslakituomioistuimen päätös nro 972, 21. marraskuuta 2012). Kyseistä tuomiota ei ollut pantu täytäntöön siihen mennessä kun senaatin toimikausi päättyi.

Uusi hallitus on jo ilmaissut olevansa sitoutunut oikeuslaitoksen riippumattomuuteen ja oikeusvaltioperiaatteen ensisijaisuuteen presidentin ja pääministerin keskinäisessä instituutioiden yhteistyötä koskevassa sopimuksessa. Nyt olisi toteutettava erityisesti seuraavat jatkotoimenpiteet:

- Olisi otettava käyttöön selkeät puitteet<sup>11</sup>, joissa edellytetään pidättäytymään tuomioistuinten päätösten halventamisesta ja tuomareiden uskottavuuden kyseenalaistamisesta tai näiden painostamisesta, sekä varmistettava näiden vaatimusten tosiasiallinen noudattaminen. Ylimmältä tuomarineuvostolta olisi pyydettävä lausuntoa kyseisistä säännöksistä.
- Nykystandardeja olisi tarkistettava, jotta voidaan suojata vapaan ja moniarvoisen median olemassaolo siten, että samalla varmistetaan tehokkaat oikeussuojakeinot henkilöiden perusoikeuksien rikkomista vastaan ja tiedotusvälineiden oikeuslaitosta ja korruption torjunnasta vastaavia elimiä kohtaan esittämää painostusta ja uhkailua vastaan. Kansalliselle audiovisuaalineuvostolle olisi taattava tosiasiallinen riippumattomuus, jotta se voi toteuttaa tehtävänsä laatimalla käytäntönsä säännöt ja panemalla ne täytäntöön.
- On varmistettava, että syyttäjälaitokselle ja DNA:lle asetetaan uusi johto, joka valitaan riittävästä määrästä hyviä ehdokkaita avoimella ja läpinäkyvällä prosessilla, ja joka täyttää instituutioiden yhteistyötä koskevassa sopimuksessa vahvistetut valintaperusteet ja erityisesti kykenee osoittamaan ammattimaisuutta, lahjomattomuutta ja tuloksia korruption torjunnassa. Myönteisen lausunnon saaminen ylimmältä tuomarineuvostolta on tärkeää kansalaisten luottamuksen voittamiseksi.
- Uuden oikeusasiamiehen on osoitettava kiistatonta arvovaltaa, lahjomattomuutta ja riippumattomuutta, ja hänen toimintansa on oltava puolueetonta.
- On pidettävä huolta siitä, että ministerit, joista on annettu lahjontaa koskevia tuomioita, eroavat. Niitä perustuslain sääntöjä, joka koskevat syytteeseen asetettujen ministerien virasta erottamista, on alettava soveltaa pikaisesti.
- Parlamentin olisi jatkettava työtä uusien sääntöjen pohjalta ja laadittava selkeä ja objektiivinen menettely, jonka mukaisesti parlamentin jäsen erotetaan lahjontaa tai korruptiota koskevan tuomion seurauksena. Parlamentin jäsenten koskemattomuuden poistamista koskevien, syyttäjien esittämien pyyntöjen käsittelylle olisi vahvistettava lyhyet määräajat. Jos parlamentti ei anna tavanomaisen lain täytäntöönpanoprosessin toteutua, sen on annettava kattavat perustelut.

---

<sup>11</sup> Esimerkiksi käytäntönsä säännöt.

## 2. Oikeuslaitoksen uudistaminen, lahjomattomuus, korruption torjunta

Tässä osiossa tarkastellaan edistystä suhteessa arviointiperusteisiin, jotka on vahvistettu yhteistyö- ja seurantamekanismeissa ja komission aiemmissa suosituksissa. Perusteita sovelletaan edelleen, ja niitä arvioidaan seuraavaksi annettavassa kertomuksessa.

### *Oikeuslaitoksen uudistaminen*

Heinäkuun kertomuksen ensimmäinen oikeusjärjestelmän uudistamista koskeva suositus liittyi neljän suuren lain täytäntöönpanoon.<sup>12</sup> Tämän tärkeän uudistuksen toteutusaikataulusta on edelleen epävarmuutta. Siviiliprosessilain voimaantuloa suunnitellaan yhä helmikuuksi 2013. Rikoslain ja rikosprosessilain voimaantuloajankohdaksi on alustavasti kaavailtu helmikuuta 2014. Edelleen on selkeytettävä sitä, miten voitaisiin estää aikataulun pahempi venyminen.

Oikeusministeriö on laatinut viime kertomuksen jälkeen lakien täytäntöönpanolle monivuotisen strategian, johon sisältyy myös resurssinäkökohtia. Lisää epävarmuutta aiheuttaa mahdollisten vaikutusten arvioiminen vasta sen jälkeen, kun parlamentti on hyväksynyt lait. Niiden vaikutuksia henkilövoimavaroihin on tarkoitus arvioida vasta vuonna 2014.<sup>13</sup> Tämä prosessi monimutkaistuu, jos lakitekstien käsittely aloitetaan jatkuvasti uudelleen. Lakien laatimisen yleistavoite on, että oikeutta voidaan hakea ja se toteutuu aiempaa tehokkaammin ja nopeammin. Tätä tavoitetta ei saisi päästää mielestä esimerkiksi esitettäessä korruptiotapausten todisteita tuomioistuimissa.

Toinen suositus liittyi paineeseen, jonka kokonaistymäärä aiheuttaa Romanian oikeusjärjestelmälle, sekä tarpeeseen uudistaa tuomioistuinlaitoksen ja syyttäjänvirastojen rakenne ja tasapainottaa henkilöstön määrä suhteessa työmäärään. Hallitus on parhaillaan puuttumassa lakimuutoksilla uusien tapausten määrän lisääntymisen syihin ongelman alkulahteella.<sup>14</sup> Tällainen toiminta työmäärän vähentämiseksi järjestelmän erityisissä painekohdissa voi olla tehokkaampaa kuin yritykset ratkaista ongelmat tuomarien ja syyttäjien määrää lisäämällä – mikä voisi myös vaarantaa viimeaikaisen edistymisen uusien oikeusalan ammattilaisten ammattitaidossa ja koulutuksessa.

---

<sup>12</sup> Uudet siviili- ja rikoslait ja niihin liittyvät prosessilait hyväksyttiin vuosina 2009 ja 2010, mutta toistaiseksi ainoastaan siviililaki on tullut voimaan. Muiden lakien voimaantulosta ei ole varmuutta. Viranomaiset ilmoittivat kuitenkin hiljattain, että siviiliprosessilaki tulisi voimaan 1. helmikuuta 2013.

<sup>13</sup> Heinäkuussa 2012 laaditussa yhteistyö- ja seurantamekanismeja koskevassa kertomuksessa todettiin, että on tarpeen erottaa toisistaan lakien vaikutus resursseihin ja laajemmat kysymykset oikeuslaitoksen työmäärästä.

<sup>14</sup> Esimerkiksi auton ensirekisteröinnin verottamista koskevien kysymysten käsittelyyn liittyvän oikeusprosessin korvaaminen hallinnollisella prosessilla poistaneen tuomioistuimilta noin 100 000 käsiteltävää asiaa.

Viimeisessä suosituksessa kehoitettiin luomaan kattava seurantaryhmä valvomaan oikeuslaitoksen uudistamista, mikä edellyttää yhteisymmärryksen saavuttamista. Heinäkuun kertomuksen jälkeen keskeisten toimijoiden yhteen saattamisessa ei ole edistytty lainkaan.

#### *Oikeuslaitoksen vastuuvellisuus*

Oikeuslaitoksen tarkastamisesta vastaavaa elintä varten hyväksyttiin vuonna 2011 uusi oikeudellinen kehys, jonka ansiosta se pystyy toimimaan tehokkaammin: heti ensimmäisten kuukausien aikana toteutettiin 21 uutta kurinpitotoimintaa.<sup>15</sup> Oikeusministeriö on tukenut uutta tarkastusyksikköä useilla käytännön toimilla, esimerkiksi järjestämällä sille uudet tilat. Komissio on suosittanut ylimmälle tuomarineuvostolle ja hallitukselle vastuuvellisuuden ja lahjomattomuuden edistämiseksi yhteistä toimintamallia, jonka toteuttamisessa voitaisiin hyödyntää yksittäisistä tapauksista saatuja yleisiä kokemuksia.

Oikeusjärjestelmän maineen ja vastuuvellisuuden kannalta keskeinen kysymys on myös menettely, jolla tuomarit nimitetään. Vaikuttaa siltä, että uusi järjestely tuomareiden nimittämiseksi korkeimpaan oikeuteen ja kassaatioistuimeen on tuonut järjestelmään uutta kurinalaisuutta: on tärkeämpää saada aikaan laadukasta kilpailua kuin puuttua puutteisiin, jotka saattavat osoittautua lyhytikäisiksi.

#### *Oikeuslaitoksen toiminnan johdonmukaisuus ja tehokkuus*

Oikeuslaitoksen toiminnan johdonmukaisuus ja avoimuus ovat tärkeimpiä osatekijöitä arvioitaessa sen uskottavuutta ja tehokkuutta. Korkein oikeus ja kassaatioistuimien on heinäkuussa annetun kertomuksen jälkeen toteuttanut uusia konkreettisia toimia oikeuskäytännön yhtenäistämiseksi ja sen laadun parantamiseksi. Se on lähettänyt päätöksiään alempiin oikeusasteisiin ja parantanut päätösten saatavuutta verkossa. Korkeimman oikeuden ja kassaatioistuimen muuttaminen asteittain pelkäsi kassatio-oikeudeksi, jolla on nykyistä vähemmän muutoksenhakuihin liittyviä velvollisuuksia, helpottaisi myös oikeuskäytännön yhtenäistämisen keskittämistä oikeuskysymyksiin. Tätä kehitystä auttaa jo nyt lainkäytöllisiin syihin perustuva muutoksenhakuprosessi. On tärkeää varmistaa, ettei uudesta ennakkoratkaisumenettelystä johtuva lisätyömäärä vaaranna tätä kehitystä. Korkeimman oikeuden ja kassaatioistuimen jaostoissa toimivien tuomareiden nykyinen määrä vaikuttaa olevan hyvin tasapainossa.

Oikeuskäytännön yhtenäistämisen kannalta on tärkeää päivittää vanhentuneet tietotekniset järjestelmät, jotka rajoittavat tuomarien mahdollisuuksia saada tietoa samansuuntaisista tuomioista. Meneillään on kaksi hanketta. Oikeusministeriö toteuttaa strategiaa, jonka avulla luodaan yksinkertainen ja nopea pääsy ECRIS-tietokantaan (pääasiallinen tuomioita koskeva

---

<sup>15</sup> Erityisen tärkeä on viime kesänä ilmi tullut tapaus, jossa syyttäjä – joka on myös ylimmän tuomarineuvoston jäsen – pidätettiin virasta tutkinnan ajaksi.

tietokanta), kun taas ylin tuomarineuvosto pyrkii parantamaan olemassa olevaa vaihtoehtoista Jurindex-järjestelmää. Näitä aloitteita olisi hyvä kehittää rinnakkain.<sup>16</sup>

### *Oikeuslaitoksen toiminnan tehokkuus*

Korkeimman oikeuden ja kassaatiotuomioistuimen tavalle hoitaa korkean tason korruptiotapauksia on ollut edelleen tyypillistä tietynasteinen myönteinen proaktiivisuus. Se on raportoinut merkittävästä edistymisestä näiden tapausten käsittelyssä, ja ratkaisemattomat tapaukset ovat vähentyneet 28:sta 10:een. Myös ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimissa ratkaistujen tapausten määrä on lisääntynyt. Annetut tuomiot ovat myös olleet aiempaa paremmin suhteutettuja rikokseen sekä johdonmukaisempia. Näin oikeus on pystynyt täyttämään varoittavan tehtävänsä tehokkaammin.

Tehokkuus tarkoittaa myös sitä, että laki on pantava täytäntöön tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti järjestelmän eri osissa. Korkein oikeus ja kassaatiotuomioistuin on edelleen laatinut alempia tuomioistuimia varten normeja ja ohjeita.

Viime kuukausien aikana syyttämisestä vastaava ministeriö, korruption torjunnasta vastaava osasto ja korkein oikeus ovat kaikki jatkaneet työtään ammattitaitoisesti ja puolueettomasti ja välillä erittäin suuren paineen alaisina. Näiden laitosten hyvä toimintakyky vahvistaa päätelmää, jonka mukaan niiden korkean tason korruption kitkemisessä saamat tulokset ovat yksi tärkeimmistä merkeistä Romanian edistymisestä yhteistyö- ja seurantamekanismin suhteen. On hyvin tärkeää, että tämä tilanne säilyy ennallaan uuden johdon aikanakin. Haittana eivät myöskään saa olla muut rajoitukset, joilla puututaan lainvalvontaviranomaisten edellytyksiin toteuttaa oikeutta.<sup>17</sup>

### *Lahjomattomuus*

Viranomaisten lahjomattomuutta valvova kansallinen virasto (ANI) on viime kertomuksen jälkeen jatkanut oman toimintansa ja operatiivisen tehonsa kehittämistä.<sup>18</sup> ANI on aloittanut kunnianhimoisen tietotekniikkahankkeen, jonka yhteydessä on tarkoituksena koota tietoa valituista ja nimitetyistä viranomaisista. Näin voidaan tehdä ristiintarkastuksia muiden valtion tietokantojen (esimerkiksi kaupparekisterin tai veroviraston) kanssa eturistiriitojen havaitsemiseksi. Tarvitaan kuitenkin lisäresursseja, jotta järjestelmä saataisiin toimimaan täysimittaisesti.

---

<sup>16</sup> Oikeusministeriö on myös aloittanut lainsäädännön kodifioinnin helpottamiseksi keskipitkän aikavälin hankkeen, johon sisältyy mahdollisesti muutoksia tietokannan päivittämisen nopeuttamiseksi.

<sup>17</sup> Hiljattain esimerkiksi esitettiin, että lainvalvontaviranomaisten muita rikoksia tutkiessaan kokoamia todisteita ei voisi käyttää korruptio-oikeudenkäynneissä.

<sup>18</sup> On myös hyvä asia, että ANI:n erästä varallisuudentutkintatoimikunnan päätöksestä tekemä muutoksenhaku on hyväksytty tuomioistuin käsittelyyn.

Edelleen herättää huolta se, että ANI:n päätöksiä kyseenalaistetaan jatkuvasti, vaikka se onkin menestynyt hyvin ratkaisuihinsa kohdistuneissa muutoksenhauissa. Niin ANI kuin viranomaisten lahjomattomuutta valvova kansallinen virastokin sekä molempien henkilöstöt ovat olleet poliittisten tahojen ja tiedotusvälineiden toistuvien hyökkäysten kohteena. Parlamentti ei pannut ANI:n raportteja täytäntöön, vaikka niiden tukena oli tuomioistuinten lopullisia tuomioita (ks. edellä). ANI julkaisi marraskuussa 2012 neljä ministereiden ja korkeiden virkamiesten jääviyttä koskevaa raporttia. Kaikki näistä raporteista on viety tuomioistuimeen, eikä kukaan ole eronnut niiden vuoksi.<sup>19</sup> Kun ANI:n oikeudellisia puitteita vielä pyritään jatkuvasti muuttamaan, tilanne on epävarma, eikä Romania kykene osoittamaan pystyvänsä valvomaan lahjomattomuutta moitteettomasti.

### *Korruption torjunta*

Kansallinen korruptiontorjuntavirasto DNA on jatkanut korruptiotapausten tutkintaa ja esilletuomista menestyksekkäästi. Sen käynnistämien syytetoimien perusteella annettuja lopullisia tuomioita oli vuonna 2012 edelliseen vuoteen verrattuna kaksinkertainen määrä. Kohteena on ollut poliitikkoja kaikista pääpuolueista. Myös DNA:n johtamissa EU:n petostapauksissa nostettujen syytteiden ja annettujen tuomioiden määrä on kasvanut tasaisesti. Tämä voi toimia tärkeänä esimerkkinä koko syyttäjälaitokselle, sillä on merkkejä siitä, että eri syyttäjävirstot ovat saaneet aikaan hyvin erilaisia tuloksia.

Yhteistyö- ja seurantamekanismi edellyttää myös vahvaa panostusta korruption torjumiseen kaikilla Romanian yhteiskunnan tasoilla. Tehdyissä tutkimuksissa käy jatkuvasti ilmi, että kansalaiset ovat erittäin huolissaan korruption yleisyydestä.<sup>20</sup> Tämän vuoksi komissio totesi heinäkuun kertomuksessa olevansa hyvin tyytyväinen kansalliseen korruptiontorjuntastrategiaan. Eräät hallintoyksiköt ovat ottaneet tärkeitä edistysaskeleita, ja paikallisten viranomaisten osallistumisessa vaikuttaisi ilmenneen kehitystä.<sup>21</sup> Oikeusministeriö on perustanut tarvittavat rakenteet, mikä on ilmeisesti edistänyt prosessia pienistä luvuista huolimatta. Kenttätoiminta ja parhaiden käytänteiden kartoittaminen osoittavat ilahduttavaa proaktiivisuutta. Strategian toteuttamiseen on tärkeä saada riittävät resurssit. Lisäksi EU:n varoista rahoitetaan useita korruptiontorjuntahankkeita esimerkiksi opetus-, kansanterveys-, aluekehitys- ja hallintoministeriöissä. Hankkeiden toteutus etenee ja tuloksia odotetaan.

---

<sup>19</sup> Asianomaiset kolme ministeriä tekivät raporteista valituksen. Eräs muu korkea virkamies erosi muista syistä (ja myös teki valituksen).

<sup>20</sup> Eurobarometri nro 374, helmikuu 2012, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf) ja Transparency International -järjestön vuonna 2012 julkaisema korruptioindeksi (Corruption Perceptions Index), <http://www.transparency.org/cpi2012/results>.

<sup>21</sup> Tammikuussa 2013 kansallisen korruptiontorjuntastrategian sihteeristöön oli rekisteröitynyt 1 874 kaupungin- ja 20 kunnanvaltuustoa.

Tärkeitä ovat myös rahanpesuun ja menetetyksi tuomitsemiseen liittyvät syytteet. Laajennettua rikoshyödyn menetetyksi tuomitsemista koskevat uudet sääntelypuitteet otettiin käyttöön vuonna 2012, mutta niiden tehoa on vielä liian aikaista arvioida. Korkeimmassa oikeudessa ja kassaatiotuomioistuimessa on parhaillaan käsittelyssä tärkeä tapaus, joka koskee rahanpesua erillisenä rikoksena. Varallisuuden takaisin hankinnasta vastaava toimisto on saanut aiempaa enemmän käsittelypyyntöjä erityisesti Romanian viranomaisilta. Menetetyksi tuomitun omaisuuden määristä ei ole kattavia tilastotietoja, mutta arviot ovat yleensä vähäisiä. Kattavia tilastoja ei myöskään ole saatavilla määristä, jotka todella on peritty takaisin menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten seurauksena.

Julkisiin hankintoihin liittyvän korruption ehkäiseminen ja seuraamusten asettaminen eivät vaikuta edenneen. Korkean tason korruption suhteen saavutettu edistys ei toistu julkisissa hankinnoissa. Tapausten käsittely kestää kauan, osittain tarvittavan taloudellisen erityisosaamisen vuoksi, mikä johtaa ongelmallisiin tilanteisiin niiden sopimusten kohdalla, jotka on tehty ennen kuin tuomioistuin on tehnyt rikoksesta päätöksensä. Vilpillisissä julkisissa hankinnoissa osallisina olleiden virkamiesten seuraamukset ovat edelleen hyvin lieviä, eikä laissa ole mahdollisuutta peruuttaa jo toteutettuja hankkeita eturistiriitojen vuoksi. Tapausten käsittelyn tehokkuudesta syyttäjälaitoksessa on esitetty epäilyjä.<sup>22</sup> Vaikuttaa siltä, että viimeaikaisilla ehdotuksilla kyseenalaistetaan todelliseen edistymiseen tarvittava riippumaton ja vakaa institutionaalinen perusta. Tarvitaan järjestelmällisempi ennakkotarkastusjärjestelmä, jonka hallinnointi olisi loogisinta antaa tehtäväksi ANI:lle (jolle olisi osoitettava vastaavasti uusia resursseja). ANI valvoisi myös yhtenäistä ja järjestelmällistä täytäntöönpanoa.

### **3. Päätelmät**

Arviointi osoittaa, että Romania on toteuttanut oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista ja oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevista komission suosituksista useita, mutta ei kaikkia. Perustuslakia ja perustuslakituomioistuimen roolia ja päätöksiä on kunnioitettu. Sen sijaan ei ole toteutettu täysimääräisesti sitoumuksia, jotka koskevat oikeuslaitoksen suojaamista hyökkäyksiltä, sellaisten ministereiden eroa, joista on annettu lahjontaa koskeva tuomio, tai sellaisten parlamentin jäsenten eroa, joista on annettu jääviyteen, eturistiriitoihin tai korkean tason korruption liittyvä lopullinen tuomio. Samaan aikaan syyttäjälaitoksen ja kansallisen korruptiontorjuntaviraston DNA:n johto on edelleen nimittämättä.

Komissio uskoo, että uuden parlamentin valitseminen ja uuden hallituksen nimittäminen tarjoaa mahdollisuuden toteuttaa nämä suositukset kattavasti ja nopeasti. Se kehottaa uutta hallitusta toteuttamaan tarvittavat toimet.

---

<sup>22</sup> Komissio seuraa julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä, ja se on havainnut tapauksia, joissa syyttäjät ovat jättäneet huomiotta vahvoja todisteita väärinkäytöksistä.

Komissio toteaa myös, että Romanian on tarpeen vauhdittaa edistymistä suosituksissa, jotka koskevat oikeuslaitoksen uudistamista, lahjomattomuutta ja korruption torjuntaa. Se valvoo edistymistä tarkkaan ja käy siitä jatkuvaa vuoropuhelua Romanian viranomaisten kanssa. Komissio antaa vuoden 2013 lopussa kertomuksen uudistusprosessista.