



Bryssel 22.1.2014
COM(2014) 37 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Romaniassa

{SWD(2014) 37 final}

1. JOHDANTO

Komissio julkisti heinäkuussa 2012 kattavan arvioinnin yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Romaniassa.¹ Tuolloin oli kulunut viisi vuotta mekanismin käyttöönotosta. Komissio totesi, että useat edistykseen tarvittavat osatekijät olivat jo olemassa ja että yhteistyö- ja seurantamekanismi oli edistänyt merkittävästi uudistuksia Romaniassa. Toiminnan painopiste oli nyt siirtymässä uudistusten täytäntöönpanoon. Myös ministerineuvosto antoi päätelmissään tukensa kertomukselle, siinä käytetyille menetelmille ja esitetyille johtopäätöksille.²

Kertomukseen vaikuttivat myös heinäkuun 2012 tapahtumat Romaniassa, sillä ne herättivät kysymyksiä oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta ja oikeuslaitoksen riippumattomuudesta. Komissio laati näistä kysymyksistä välikertomuksen tammikuussa 2013.³ Kertomuksessa todettiin, että Romania oli toteuttanut useita, mutta ei kaikkia, niistä suosituksista, jotka komissio oli antanut näistä kysymyksistä. Komissio totesi myös, että Romanian olisi vauhditettava edistymistä suosituksissa, jotka koskevat oikeuslaitoksen uudistamista, lahjomattomuutta ja korruption torjuntaa.

Tässä kertomuksessa arvioidaan Romanian edistymistä edellä mainittujen kertomusten jälkeen kahdella yhteistyö- ja seurantamekanismin kannalta keskeisellä alalla, jotka ovat oikeuslaitoksen uudistaminen ja korruption torjunta. Yhteistyö- ja seurantamekanismin tähänastinen kehitys osoittaa, että edistyminen ei aina ole suoraviivaista, ja yhdellä alalla aikaansaaduista saavutuksista huolimatta edistyminen jollakin toisella alalla saattaa olla vähäisempiä tai tilanne saattaa jopa heiketä. Romanian parlamentti teki joulukuussa 2013 päätöksiä, joita muistuttivat siitä, että uudistuksen keskeisiä periaatteita ja tavoitteita kyseenalaistetaan edelleen. Näiden periaatteiden lujittamiseksi tarvittiin perustuslakituomioistuimen väliintuloa. Tämän takia on erityisen vaikea arvioida uudistusten kestävyyttä ja sitä, onko uudistuksilla Romaniassa riittävän laaja tuki, jotta yleisesti ottaen myönteinen kehityssuuntaus voi jatkua myös tulevaisuudessa.

On tärkeä huomata, että vuoden 2012 vaikeista olosuhteista huolimatta monet instituutiot ja yksityishenkilöt Romaniassa jatkoivat päättäväisesti jo toteutettujen parannusten vakiinnuttamista. Komissio katsoo, että yhteistyö- ja seurantamekanismin valvontamenettely, EU:n rahoituksen tarjoamat mahdollisuudet sekä komission ja useiden jäsenvaltioiden rakentava tuki ovat jatkossakin arvokkaita välineitä Romanian uudistusten edistämiseksi. Seuraava kertomus on tarkoitus antaa noin vuoden kuluttua.

¹ COM(2012) 410 final.

² 24. syyskuuta 2012.

³ COM(2013) 47 final. Kertomuksessa esitetyt analyysit ja suositukset vahvistettiin 11. maaliskuuta 2013 kokoontuneen yleisten asioiden neuvoston päätelmissä.

2. ROMANIAN UUDISTUSPROSESSIN NYKYTILANNE

2.1. Oikeuslaitos

Oikeuslaitoksen riippumattomuus ja oikeusvaltioperiaate olivat keskeisiä teemoja heinäkuussa 2012 annetussa kertomuksessa ja sen seurantakertomuksessa tammikuussa 2013.⁴ Lisäksi nämä kysymykset ovat olleet jatkuvasti esillä julkisessa keskustelussa Romaniassa, ja oikeuslaitoksen instituutiot ovat painottaneet niitä aiempaa enemmän toiminnassaan. Tämä on saattanut lisätä luottamusta oikeuslaitokseen Romaniassa.⁵

Oikeuslaitoksen riippumattomuus ja oikeusvaltioperiaate

Perustuslaillinen järjestys

Vaikka perustuslaki ja perustuslakituomioistuimien eivät tarkasti ottaen ole osa oikeuslaitosta, ne ovat kuitenkin keskeisiä oikeusvaltioperiaatteen kannalta. Perustuslakituomioistuimen toimivallan kyseenalaistaminen ei ole toistunut heinäkuun 2012 jälkeen, ja tapahtuma on päinvastoin lujittanut perustuslakituomioistuimen tärkeää asemaa sovittelijana. Perustuslakituomioistuimella on myös jatkossa merkittävä asema keskeisten periaatteiden, kuten vallanjaon, puolustamisessa. Sama koskee tulevaisuudessa käytävää keskustelua perustuslain muuttamisesta.

Koska perustuslakia koskevan keskustelun odotetaan käynnistyvän uudelleen tänä vuonna, on tärkeä varmistaa, että ylimmällä tuomarineuvostolla on mahdollisuus kommentoida kaikkia oikeuslaitoksen kannalta tärkeitä aloja. Erityisesti on huolellisesti varmistettava, ettei perustuslakiin tehdä muutoksia, jotka lisäävät poliitikkojen mahdollisuuksia vaikuttaa oikeuslaitoksen johtohenkilöihin tai asettaa kyseenalaiseksi oikeuslaitoksen riippumattomuus tai toimivalta. Tältä osin merkittävää on erityisesti hallituksen sitoumus kuulla Venetsian komissiota, sillä se osoittaa Romanian sitoutuneen noudattamaan mahdollisessa perustuslain tarkistamisessa eurooppalaisia normeja. Romanian viranomaiset ovat lisäksi tehneet selväksi, että ne aikovat pitää Euroopan komission ajan tasalla.

Oikeuslaitoksen riippumattomuuteen kohdistuvat paineet

Komissio vastaanotti kesällä ja elokuussa 2012 useita valituksia oikeuslaitoksen instituutioilta, jotka ilmoittivat poliitikkojen ja poliittisin perustein toimineen median kritisoineen suoraan yksittäisiä tuomareita, syyttäjiä ja näiden perheenjäseniä sekä oikeus- ja syyttäjälaitosta.⁶ Tällaisten hyökkäysten lukumäärä ja voimakkuus näyttävät heikentyneen vuodesta 2012, mutta hyökkäyksiä esiintyy edelleen. Esimerkiksi oikeuslaitosta ja tuomareita on kritisoitu välittömästi sen jälkeen, kun tuomioistuimet ovat antaneet päätöksiä merkittäviä poliittisia vaikuttajia koskevissa oikeusjutuissa.

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

⁵ Oikeusasioita koskevassa erityiseurobarometrissa nro 385 romanialaisista 44 prosenttia ilmoitti luottavansa maansa oikeuslaitokseen, kun EU:n keskiarvo oli vain hieman suurempi (53 %). Romania oli kaikista EU:n 28 jäsenvaltiosta sijalla 17, kun tarkastellaan kansalaisten luottamusta omaan oikeuslaitokseensa.

⁶ COM(2013) 47 final, s. 4.

Tämä käytäntö eroaa monista muista jäsenvaltioista, joissa vallanjaon periaate ja oikeuslaitoksen riippumattomuus estävät poliitikkoja kommentoimasta tuomioistuinten päätöksiä joko oikeudellisten tai sopivaisuussääntöjen takia.

Ylin tuomarineuvosto on tärkein oikeuslaitoksen riippumattomuuden puolustaja, ja se on toteuttanut tehtävänsä järjestelmällisesti ja ammattimaisesti, mikä on auttanut kansalaisia ja poliitikkoja suhtautumaan tähän kysymykseen aiempaa vakavammin. Tästä on tullut yhä tärkeämpi tehtävä ylimmälle tuomarineuvostolle, ja tämän tehtävän vakiinnuttamisessa olisi hyötyä selkeästä ja julkisesti määritellystä menettelystä, jonka mukaan ylin tuomarineuvosto reagoisi tällaisissa tapauksissa. Ylin tuomarineuvosto voisi myös harkita muita keinoja puolustaa oikeuslaitoksen riippumattomuutta käytännössä ja tukea yksittäisiä tuomareita tällaisissa tilanteissa.⁷

Oikeusministeri on käynnistänyt hyödyllisen aloitteen, jolla pyritään luomaan vuoropuhelua median ja tuomareiden välillä. Keskinäisen ymmärryksen lisääminen ja ammattimainen suhtautuminen mediaan voivat auttaa parantamaan suhteita. Oikeuslaitoksen riippumattomuutta on kuitenkin vaikea lisätä, jos vallanpitäjät kritisoivat jatkuvasti tuomareita ja tuomioistuinten päätöksiä.

Tuomioistuinten päätösten noudattaminen

Tärkeä osa vallanjakoa ja oikeusvaltioperiaatetta on tuomioistuinten päätösten kunnioittaminen. Tämä toteutuu useilla eri tasoilla. Jos tuomioistuinten päätöksiä ei noudateta tai jos julkishallinto perusteetta kyseenalaistaa tuomioistuinten päätökset, tuomioiden sitovuus heikkenee.

Ongelma koskettaa ylimpiä valtiollisia elimiä. Oikeuslaitos on heinäkuun 2012 jälkeen useammin kuin kerran joutunut turvautumaan perustuslakituomioistuimeen sen jälkeen kun parlamentti ei ole suostunut noudattamaan tuomioistuimen lopullista päätöstä erottaa parlamentin jäsen esteellisyyden takia. Tuorein tähän liittyvä perustuslakituomioistuimen päätös on marraskuulta 2013, mutta senaatti ei ole toistaiseksi toteuttanut sen johdosta toimenpiteitä.

Ylimmät virkanimitykset

Oikeuslaitoksen virkanimitykset ovat yksi selkeimmistä keinoista osoittaa oikeus- ja syyttäjälaitoksen riippumattomuus. Yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa on korostettu, että tällaisissa nimityksissä olisi noudatettava selkeitä, puolueettomia ja tarkkaan harkittuja menettelyjä,⁸ sillä poliittisesti riippumattomat ammattitaitoisten ja lahjomattomien henkilöiden nimitykset ovat elintärkeitä, jotta kansalaiset alkavat luottaa oikeusjärjestelmään.

⁷ Tekninen raportti, kohta 1.1.1.

⁸ Esimerkiksi asiakirjassa COM(2012) 410 final vaadittiin ”läpinäkyvää ja puolueetonta nimitysprosessia” korruption torjunnasta vastaavissa instituutioissa. Sitä varten on järjestettävä ”avoin kilpailu selkeiden kriteerien pohjalta ja pyrittävä mahdollisimman vahvaan johtajuuteen ja jatkuvuuteen näiden instituutioiden toiminnassa”. Ks. lisäksi ministerineuvoston päätelmät, viimeksi 13. maaliskuuta 2013.

Viime vuonna nimitykset sujuivat välillä hyvin ja välillä huonommin.⁹ Korkeimman oikeuden ylimmän johdon nimitysprosessi näytti sujuvan puolueettomasti. Syyttäjälaitoksen tilanne on ongelmallisempi, sillä syyskuussa 2012 käynnistettyyn nimitysprosessiin liittyi voimakasta poliittista vaikuttamista, eivätkä menettelyyn myöhemmin tehdyt muutokset parantaneet tilannetta. Tämän takia eräät ehdokkaat saattoivat luopua hakemisesta. Lopullisessa ehdokaslistassa oli henkilöitä, jotka olivat osoittaneet pätevyytensä korruption torjunnan alalla. Lopputulos ei kuitenkaan pohjautunut avoimeen menettelyyn, jossa ehdokkaiden ominaisuuksia olisi tarkasteltu perusteellisesti ja ehdokkaita olisi todella kilpailutettu keskenään. Komissio oli pahoillaan siitä, ettei nimityksiin sovellettu vakiintunutta menettelyä, ja totesi, että tehtäviin valittujen olisi sen vuoksi osoitettava sitoutuneensa jatkamaan kyseisten elinten korruptionvastaista toimintaa.

Toinen ongelmallinen tilanne ilmeni syksyllä 2013, jolloin kansallisen korruptiontorjuntaviraston (DNA) jaoston johtoon oli tarkoitus nimittää päällikkö ja apulaispäälliköt. Väliaikaisia tehtäviä koskeva nimitysprosessi keskeytettiin yhtäkkiä, ja nimityksistä päätti oikeusministeri, eikä nimityksissä täysin noudatettu sääntöä DNA:n johtajan kuulemisesta. Sen jälkeen, kun kansalaiset ja ylin tuomarineuvosto olivat kritisoinet menettelyä, käynnistettiin uusi, enemmän yhteisymmärrykseen perustuva menettely. Tässä uudessa menettelyssä noudatettiin sääntöjä, ja sen pohjalta tehtiin erilaiset, pysyvät nimitykset. Nimitysten ajoitus herätti lisäksi julkisuudessa epäilyjä siitä, että niillä oli yhteys poliitikkoja koskeviin DNA:n päätöksiin. Poliitikot ovat myös avoimesti kritisoinet syyttäjälaitosta.¹⁰

Oikeudellinen kehys

Uudet lait

Yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa on seurattu uusien lakien kehittämistä Romaniassa. Heinäkuussa 2012 annetussa kertomuksessa korostettiin, että uusien lakien avulla nykyaikaistetaan merkittävästi Romanian oikeudellista kehystä. Vaikka lakien täytäntöönpano ei ole ollut helppoa erityisesti silloin kun käytössä on ollut yhtä aikaa rinnakkaisia järjestelmiä, oikeuslaitoksen johtohenkilöt ovat näyttäneet tekevän yhä enemmän yhteistyötä oikeusministeriön kanssa siirtymisen helpottamiseksi. Uusien rikoslakien täytäntöönpanoa valmisteltaessa on pyritty hyödyntämään aiempia kokemuksia.¹¹ Oikeusministeriö on myös osoittanut uusien lakien täytäntöönpanoa varten lisämäärärahoja ja uusia virkoja. Menettelyä on helpottanut se, että siirtymiselle asetettuja määräaikoja on hieman pidennetty, ja ne ovat nyt aiempaa realistisemmat.

Helmikuusta alkaen sovellettava uusi rikosprosessilaki on suuri hanke. Kaikkia sen säännöksiä sovelletaan välittömästi, ja lailla luodaan kaksi uutta tuomarintointia: oikeuksia ja vapauksia käsittelevä tuomari sekä esitutkinnasta vastaava tuomari. Sen vuoksi on tärkeä havaita mahdolliset ongelmat ennakoita ja ratkaista ne mahdollisuuksien mukaan. Heti kun uudet lait ovat tulleet voimaan, on tärkeä säännöllisesti seurata niiden todellista vaikutusta ja täytäntöönpanoa.

⁹ Tekninen raportti, kohta 1.5.

¹⁰ Tekninen raportti, kohta 1.5.

¹¹ Tekninen raportti, kohta 1.2.2.

Ongelmia aiheuttaa vielä se, että vaikka uusien rikoslakien voimaantuloon on enää muutama kuukausi, lakitekstit eivät ole vielä vakiintuneet. Niissä on havaittu useita oikeudellisia ongelmia, joiden vuoksi saattaa olla tarpeen tehdä muutoksia joko itse rikoslakeihin tai rikosprosessilain soveltamista koskevan lakiin, joka on tarkoitus hyväksyä ennen rikoslakien voimaantuloa.¹² Lisäksi Romanian parlamentti äänesti joulukuussa useista kiistanalaisista muutoksista rikoslakiin. Perustuslakituomioistuin kuitenkin katsoi, että muutokset ovat vastoin perustuslakia (ks. kuvaus jäljempänä).

Oikeuskäytännön yhdenmukaisuus

Uusien rikoslakien käyttöönotto on merkittävä tilaisuus ratkaista oikeuskäytännön yhdenmukaisuuteen liittyvät ongelmat. Tuomioistuinten oikeuskäytännön ja laken tulkinnan epä johdonmukaisuus ja puutteellinen ennakoitavuus ovat edelleen suuri ongelma yrityksille ja yhteiskunnalle laajemminkin.

Korkein oikeus on toteuttanut useita hyödyllisiä toimenpiteitä ratkaistakseen ongelman. Uusilla prosessilaeilla palautetaan toisen asteen muutoksenhauille sen alkuperäinen kassaatiotehtävä ja vahvistetaan korkeimman oikeuden asemaa johdonmukaisuuden lisäämisessä. Ennakkoratkaisumenettely on uusi menettely, jota käyttäen on mahdollista esittää lainsäädännön tulkintaa koskevia kysymyksiä korkeimmalle oikeudelle. Korkein oikeus antaa tulkitsevan vastauksen, joka sitoo sekä kyseistä tuomioistuinta että tulevia tapauksia. Korkein oikeus ja ylin tuomarineuvosto ovat järjestäneet huomattavasti lainsäädännön johdonmukaisuutta koskevaa koulutusta sekä pyrkineet varmistamaan perusteltujen tuomioistuinten päätösten julkaisemisen. Lisäksi ne ovat antaneet tuomareille ja tuomioistuinten virkailijoille mahdollisuuden tutustua kaikkien muiden tuomioistuinten päätöksiin. Seuraavaksi olisi varmistettava, että oikeusalan ammattilaiset ja suuri yleisö voivat tutustua kaikkiin tuomioistuinten päätöksiin.¹³

Eräät tahot vastustavat edelleen sitä, että niiden olisi noudatettava oikeuskäytäntöä tai ylempien tuomioistuinten ohjausta. Tämä haittaa oikeusjärjestelmän normaalia toimintaa, ja tästä johtuva epävarmuus heikentää luottamusta oikeusjärjestelmään, lisää tehottomuutta ja pahentaa elinkeinoelämän toimijoiden ja kansalaisten turhautumista. Tuomioistuinten johto voisi tehokkaammin korostaa yhdenmukaisen oikeuskäytännön merkitystä kollegoilleen ja erityisesti puuttua asioihin, joissa tuomioistuinten päätökset näyttäisivät poikkeavan korkeimman oikeuden käytännöstä. Korkeimman oikeuden on puolestaan ratkaistava tapaukset, joissa sen omat päätökset näyttäisivät olevan keskenään ristiriitaisia.

Lainsäädännön yhdenmukaista soveltamista vaikeuttavat myös oikeudellisen kehityksen laatuun ja vakauteen liittyvät ongelmat. Poikkeusasetusten suuri määrä sekä säädösehdotusten kaikkea muuta kuin avoin käsittely parlamentissa eivät useinkaan anna riittävästi mahdollisuuksia ehdotusten asianmukaiseen arviointiin, sidosryhmien kuulemiseen ja lainsäädännön valmisteluun. Tämä koskee myös vähemmän kiireellistä lainsäädäntöä. Tämän seurauksena lakia soveltavien tuomareiden, syytäjien, lakimiesten, yritysten, hallintovirkamiesten ja kansalaisten on vaikea tietää, miten toimia. Lisäksi tämä lisää

¹² Tekninen raportti, kohta 1.2.2.

¹³ Teknisen raportin osassa 1.3.2 kuvataan tähän mennessä toteutettuja aloitteita.

virheiden mahdollisuutta ja riskiä siitä, että lainsäädäntöön jää porsaanreikiä, joiden avulla lakia on mahdollista kiertää.

Oikeuslaitoksen rakenteen uudistaminen

Strategia oikeuslaitoksen kehittämiseksi (2014–2018)

Oikeusministeriö laatii strategiaa oikeuslaitoksen kehittämiseksi (2014–2018). Strategialla on tarkoitus vahvistaa nykyisiä uudistuksia ja oikeuslaitoksen instituutioita sekä lisätä luottamusta oikeuslaitokseen. Sen tavoitteet eli oikeuslaitoksen tehostaminen, instituutioiden lujittaminen, lahjomattomuus, laatu, avoimuus ja oikeussuojan saatavuus vastaavat muissa jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla toteutettuja toimenpiteitä. Strategia ja siihen liittyvä toimintasuunnitelma on tarkoitus hyväksyä helmikuussa 2014. Tällainen aloite edellyttää hallituksen ja oikeuslaitoksen instituutioiden tiivistä yhteistyötä. Oikeusministeri onkin jo onnistunut lähentämään instituutioita toisiinsa. Keskinäinen yhteisymmärrys myös vahvistaa strategian merkitystä. Lisäksi olisi tärkeä ottaa kehitysprosessiin mukaan myös muita oikeusalan ammattiryhmiä, kuten asianajajat, notaarit ja ulosottomiehet.

Tärkeä osa oikeusjärjestelmän tulevaa uudistamista olisi parantaa oikeuslaitoksen johdon valmiuksia tehdä perustellumpia päätöksiä hyödyntämällä oikeuslaitoksen toiminnasta kerättyä luotettavaa tietoa, tutkimustuloksia sekä pitkän aikavälin suunnittelua. Muut jäsenvaltiot ovat lisäksi hyödyntäneet esimerkiksi tuomioistuinten käyttäjille ja henkilöstölle suunnattuja kyselytutkimuksia, joiden avulla on kerätty tietoa järjestelmän puutteista.

Työmäärän hallinnointi ja oikeuslaitoksen tehokkuus

Eräiden tuomioistuinten ja syyttäjänvirastojen työmäärä on edelleen liian suuri. Ongelmaa pahentaa epätietoisuus siitä, millainen vaikutus uusilla laeilla tulee olemaan. Tilannetta voidaan kohentaa useilla oikeuslaitoksen sisällä toteutettavilla hyödyllisillä toimenpiteillä, kuten erikoistuminen, tuomioistuinten virkailijoiden tehokkaampi hyödyntäminen sekä tuomioistuinkäytäntöjen kehittäminen turhauttavien viiveiden ehkäisemiseksi.

Samalla on kuitenkin tärkeä tarkastella myös jo kauan esillä ollutta kysymystä¹⁴ käytettävissä olevien resurssien uudelleen kohdentamisesta uudistamalla oikeuslaitoksen rakenteita. Tällainen muutos kuitenkin edellyttäisi lainsäädännön muuttamista, ja vaikka oikeusministeriö kannattaa hanketta, parlamentti ei välttämättä ole valmis tukemaan sitä.

Oikeuslaitoksen lahjomattomuus

Ylin tuomarineuvosto on korostanut puuttuvansa välittömästi kaikenlaisiin lahjomattomuuteen liittyviin ongelmiin oikeuslaitoksen piirissä. Se on tarkastusviraston avulla pyrkinyt puuttumaan johdonmukaisemmin ja kattavammin näihin ongelmiin. Lisäksi on tärkeää, että myös korkeimman oikeuden hallinto-osasto soveltaa johdonmukaista käytäntöä.

¹⁴ Ks. esimerkiksi COM(2012) 410 final, s. 8.

Uusi lähestymistapa näyttää lisänneen käsiteltävien asioiden määrää¹⁵, mutta seuranta on jatkettava sen selvittämiseksi, onko sillä todella ennalta ehkäisevä vaikutus.

2.2. Lahjomattomuuden valvonnan puitteet

Lahjomattomuuden valvonnalle määritetyt puitteet ovat eräs yhteistyö- ja seurantamekanismin keskeisistä piirteistä. Niiden perustana ovat instituutiot ja säännöt, joiden avulla varmistetaan, että lahjomattomuutta koskevat odotukset on selkeästi määritelty ja pannaan asianmukaisesti täytäntöön. Lisäksi niitä varten on päästävä poliittisella ja kulttuurisella tasolla yhteisymmärrykseen siitä, että lahjomattomuus on olennainen julkishallinnon periaate ja että tämän periaatteen rikkomisesta olisi määrättävä seuraamuksia.

Lahjomattomuutta valvova kansallinen virasto (ANI) ja lahjomattomuutta valvova kansallinen neuvosto (NIC)

ANI on kuluneen vuoden aikana jatkanut toimintaansa menestyksellisesti.¹⁶ Sen toimintaa haittaavat kuitenkin edelleen eräät esteet, ja edistyminen esteellisyyttä, eturistiriitoja ja perusteetonta vaurastumista koskevissa asioissa on epätasaista. Virastoon ja sen johtoon on kohdistettu useita hyökkäyksiä, jotka näyttävät usein tapahtuvan samaan aikaan kun virasto on käsitellyt korkea-arvoisia poliitikkoja koskevia asioita. Lahjomattomuutta valvova kansallinen neuvosto on osoittanut olevansa merkittävä valvontaelin, joka kykenee tarvittaessa perustelemaan ANIn toimeksiantoa ja puuttumaan asioihin julkisesti.

ANIn institutionaalinen asema on vakiintumassa, ja hallitus on osoittanut sille enemmän resursseja tehokkaan toiminnan turvaamiseksi. Keskeistä ANIn toiminnalle ovat sen suhteet muihin valtion virastoihin, ja se on luonut erilaisia työjärjestelyjä näiden suhteiden organisoimiseksi. Suhteet joihinkin virastoihin ovat erittäin hedelmälliset ja joihinkin muihin virastoihin vähemmän toimivat. ANIn päätöksiin haetaan usein muutosta tuomioistuimissa, mutta tietojen mukaan yli 80 prosentissa tapauksista, joissa eturistiriitoja koskevista ANIn päätöksistä valitettiin tuomioistuimeen, tuomioistuin piti voimassa ANIn päätelmät.

Tuomioistuimet näyttävät tuntevan lahjomattomuuden valvontaa koskevat puitteet. Oikeuskäytäntö on kuitenkin edelleen epä johdonmukaista, ja päätökset saattavat olla keskenään ristiriitaisia paitsi muutoksenhakutuomioistuimissa myös korkeimmassa oikeudessa. Esteellisyysasioiden käsittely tuomioistuimissa on edelleen hidasta. Korkeimmassa oikeudessa on edelleen kesken asia, joka koskee ANIn oikeutta hakea muutosta varallisuudentutkintatoimikunnan päätökseen olla viemättä ANIn käynnistämää asiaa tuomioistuinkäsittelyyn. Eturistiriitoja käsittävien sopimusten mitätöinti kestää edelleen liian kauan, eikä valtionhallinto ole kyennyt puuttumaan tehokkaasti tällaisiin sopimuksiin. Nämä seikat heikentävät ANIn toiminnan ennalta ehkäisevää vaikutusta sekä aiheuttavat julkisten varojen menetyksiä.

Julkisten hankintojen myöntämismenettelyä varten on päätetty luoda uusi tarkastusjärjestelmä, jonka avulla varmistetaan ennalta, ettei hankintasopimuksiin liity

¹⁵ Tekninen raportti, kohta 1.4.4. Tässä kohdassa mainitaan myös sellaisten asioiden suuri määrä, joihin on haettu onnistuneesti muutosta korkeimmassa oikeudessa, mikä on vähentänyt toimenpiteiden tehoa.

¹⁶ Tekninen raportti, kohta 2.1.3.

eturistiriitoja. Järjestelmä tukee merkittävästi ANIn toimintaa.¹⁷ Mahdollisten eturistiriitojen tunnistaminen ja ehkäiseminen ennen sopimusten tekemistä on ilman muuta hyödyllistä. Järjestelmän toimivuuden kannalta on tärkeä lakisääteisesti velvoittaa hankintaviranomaiset puuttumaan ANIn ilmoittamiin ongelmiin. Lisäksi olisi säädettävä, että eturistiriitoja sisältävän sopimuksen tehnyt viranomainen joutuu vastaamaan ainakin tietystä vähimmäisosuudesta kyseisen sopimuksen aiheuttamista kustannuksista, mikäli ANIn päätös vahvistetaan tuomioistuimessa. Jos tällainen säännös saadaan aikaan, tätä toimintatapaa olisi nopeasti laajennettava koskemaan EU:n varojen lisäksi kaikkia julkisia hankintamenettelyjä.

ANIn toiminnasta saatuja tuloksia kannattaisi hyödyntää sitä koskevan oikeudellisen kehyksen tarkentamiseen. Hallituksessa on parhaillaan käsiteltävänä toimenpidepaketti, joka käsittää useita merkittäviä toimenpiteitä, kuten sopimuksen välitön peruuttaminen siinä tapauksessa, että eturistiriitaa koskeva päätös saa lainvoiman, tarkastusten lisääminen nimitysvaiheessa sekä eturistiriitoja koskevien ilmoitusten laajempi saatavuus. Tämä tarjoaa ANille hyvän tilaisuuden ohjalla lahjomattomuuden valvontaa koskevien puitteiden kodifiointia. Kodifioinnin avulla voitaisiin varmistaa, että nykyisiin puitteisiin mahdollisesti sisältyvät monimerkityksisyydet poistetaan.

Tällaisten käytännön toimenpiteiden toteuttamista kuitenkin vaikeuttaa se, että parlamentti on toistuvasti pyrkinyt vähentämään lahjomattomuuden valvonnan puitteiden tehoa.¹⁸ Lisäksi se yritti esimerkiksi kesällä 2013 muuttaa paikallisten hallintoelinten edustajien esteellisyyssääntöjä ja pyrki hiljattain muuttamaan rikoslakia siirtämällä kokonaisia henkilöryhmiä lahjomattomuutta, myös eturistiriitoja, koskevien sääntöjen ulkopuolelle (ks. kuvaus jäljempänä). Parlamentti on myös ollut haluton panemaan täytäntöön ANIn päätöksiä silloinkin, kun niiden tukena on ollut tuomioistuimen päätös. Hallituksen ehdotuksessa ANIa koskevan lain muuttamisesta olisi sen vuoksi vahvistettava ja lujitettava viraston asemaa. Tämä osoittaisi merkittäväällä tavalla, että poliitikot ovat valmiit ylläpitämään tuloksellista lahjomattomuuden valvontaa koskevan kehyksen.

Lahjomattomuuden valvonnan puitteet: parlamentti

Aiemmissa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa on varoitettu riskistä, joka sisältyy parlamentin työjärjestykseen: sen on katsottu suojelevan parlamentin jäseniä oikeudelta.¹⁹ Tammikuussa annettussa kertomuksessa todettiin, että parlamentti hyväksyi tammikuussa 2013 tarkistuksia jäsentensä asemaa koskeviin sääntöihin ja muutti koskemattomuuden poistamiseen tähtäävää menettelyä, jota noudatetaan parlamentin jäsenten etsintä-, pidätys- tai vangitsemistilanteissa tai entisten ministereiden joutuessa syytteeseen. Sääntöjen muutos vaikuttaa hyödylliseltä, sillä se selkeyttää parlamentin jäsenten erottamisen perusteena käytettävää esteellisyysperustetta. Lisäksi muutoksella asetetaan parlamentille määräajat, joiden kuluessa sen on käsiteltävä syyttäjältä tulevat, parlamentin jäsenten vangitsemista, pidättämisestä tai etsintää koskevat pyynnöt. Muutetuissa säännöissä ei kuitenkaan vaadita parlamenttia perustelemaan päätöstä syytetoimien hylkäämisestä.²⁰

¹⁷ Teknisen raportin kohdassa 2.1.4 esitellään yksityiskohtaisesti suunnitteilla olevaa menettelyä.

¹⁸ Asiakirjan COM(2012) 410 final sivulla 14 esitetään esimerkkejä viime vuosilta.

¹⁹ Esimerkiksi COM(2012) 410 final, s. 14.

²⁰ Asiakirjan COM(2013) 47 final sivulla 7 suositeltiin, että jos parlamentti ei anna tavanomaisen lain täytäntöönpanoprosessin toteutua, sen on esitettävä kattavat perustelut.

Näistä säännöksistä valitettiin perustuslakituomioistuimeen, ja ne tulivat sen takia voimaan vasta heinäkuussa. Sen sijaan täytäntöönpanosääntöjä ja uusia käytäntösääntöjä²¹ ei ole vielä hyväksytty. Sääntöjen tehoa on arvioitava pidemmällä aikavälillä. Valitettavasti parlamentin toiminta syksyllä 2013 ei aina viitannut siihen, että parlamentin jäsenet olisivat uusien sääntöjen avulla pyrkineet tehostamaan parlamentin menettelyjä.²² Erityisesti on mainittava tapaus, jossa parlamentti jätti noudattamatta ANIn päätöstä, vaikka korkein oikeus oli vahvistanut päätöksen. Tämä vahvisti jo tammikuussa annetussa kertomuksessa esitetyt epäilykset.²³

2.3. Korkean tason korruption torjunta

Aiemmissa yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa sekä neuvoston päätelmissä on korostettu sitä, että korkean tason korruption torjunnasta vastaavien elinten tehokas toiminta on tärkeimpiä keinoja, joiden avulla Romania voi edistyä yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Komission edellisten kertomusten jälkeen sekä DNA²⁴ (syyttäjälaitoksen tasolla) että korkein oikeus²⁵ (oikeudenkäyntivaiheessa) ovat edistyneet merkittävästi tällä alalla vaikeista olosuhteista huolimatta. Vaikutusvaltaisten poliitikkojen saamat syytteet ja tuomiot ovat osoittaneet selvästi, että Romanian oikeusjärjestelmä ulottuu myös korkea-arvoisiin henkilöihin.

Oikeudenkäyntimenettely on parantunut merkittävästi. Erityisesti DNA:n tutkimustoiminta sekä tuomioiden antaminen ovat nopeutuneet.²⁶ Oikeudenkäyntimenettelystä on poistettu merkittävä porsaanreikä, sillä asian käsittelyä ei enää ole mahdollista viivyttää eroamalla esimerkiksi parlamentin jäsenen tehtävästä. Lisäksi korkeimmassa oikeudessa on nykyään päivystäviä puolustusasianajajia sellaisia tapauksia varten, joissa puolustusasianajan poissaolon avulla yritetään lykätä käsittelyä.

Korruption torjuminen tuomarikunnan sisällä²⁷ on keskeistä järjestelmän uskottavuuden kannalta. Sitä varten on pyritty lisäämään seuraamusten yhdenmukaisuutta ja ehkäisevää vaikutusta ehdottamalla säädösluonnosta, jolla tuomarilta poistettaisiin eläke sen jälkeen, kun hänelle on annettu lopullinen tuomio tahallisesta rikoksesta, kuten korruptiosta.²⁸

Korkean tason korruptiotapausten käsittelyyn liittyy kuitenkin edelleen merkittäviä ongelmia. Vaikka asioita tutkitaan, syytteitä nostetaan ja tuomioita annetaan, on olemassa viitteitä siitä, että korruptiota ei aina käsitellä vakavana rikoksena. Ehdollisten rangaistusten suuri osuus viittaa siihen, että tuomarit ovat haluttomia huolehtimaan siitä, että langettava tuomio pannaan

²¹ Edustajainhuoneen puhemies on ilmoittanut, että käytäntösäännöissä voidaan ottaa huomioon kansainväliset käytännöt. Sääntöluonnos toimitettiin Euroopan parlamentille joulukuussa 2013.

²² Tekninen raportti, kohta 2.2.

²³ Siitä huolimatta, että sekä korkein oikeus että perustuslakituomioistuin antoivat ANille tukensa asiassa, joka koski erästä senaattoria.

²⁴ Syytteenpanojen määrä kasvoi merkittävästi vuonna 2013 (yhteensä 1 073 henkilöä asetettiin syytteesen). Ks. tekninen raportti, kohta 3.2.3.

²⁵ Korkeimman oikeuden ilmoittamat luvut ovat samaa suuruusluokkaa kuin vuoden 2012 luvut. Ks. tekninen raportti, kohta 3.1.

²⁶ Niistä 205:stä DNA:n asiasta, joissa annettiin lopullinen päätös tarkastelujaksolla, suurin osa (noin 73 %) ratkaistiin alle neljässä vuodessa (enemmistö kahdessa vuodessa). Ks. tekninen raportti, kohta 3.1.

²⁷ Sekä korkein oikeus että DNA ovat hiljattain raportoineet muutamasta tällaisesta tapauksesta.

²⁸ Säädösluonnos on hyväksytty edustajainhuoneessa, mutta se on edelleen senaatin käsiteltävänä.

täytäntöön.²⁹ Tämä on vastoin korkeimman oikeuden laatimia, tuomion antamista koskevia suuntaviivoja. Toinen merkittävä kysymys koskee omaisuuden menetetyksi tuomitsemisen ja varojen takaisinperinnän tehostamista. Laajennettu hyödyn menettäminen, jonka mukaan myös vastaajan perheenjäsenten varoja voidaan tuomita menetetyksi, on edelleen uusi ja suhteellisen harvoin sovellettu toimenpide.³⁰

Tuomareiden haluttomuutta korostaa se, että romanialaiset poliitikot antavat lausuntoja, joissa ilmaistaan myötätuntoa korruptiosta tuomittuja kohtaan. Ministeritehtäviä hoitavien henkilöiden virasta eroamista koskevia sääntöjä sovelletaan epäjohdonmukaisesti, mistä syntyy vaikutelma, että säännöt ovat suhteellisia. Tämä saattaa liittyä myös siihen, että parlamentti hyväksyi rikoslakiin tehtävät muutokset joulukuussa 2013 ilman edeltävää keskustelua tai julkista kuulemistä. Romanian oikeuslaitoksen instituutiot, kuten korkein oikeus ja ylin tuomarineuvosto, ovat ilmoittaneet olevansa hyvin huolissaan näistä muutoksista, koska niiden perusteella parlamentin jäseniin³¹ ei enää sovellettaisi korruptiorikoksia, kuten lahjuksen ottamista tai vaikutusvallan tai virka-aseman väärinkäyttöä, koskevaa lainsäädäntöä. DNA:n tietojen mukaan arviolta 28 parlamentin jäsentä on saanut tuomion korruptiosta tai heitä vastaan on parhaillaan käynnissä korruptio-oikeudenkäynti.³²

Toinen muutos koski asioiden vanhenemiseen sovellettavaa järjestelmää, ja se lyhentäisi merkittävästi vanhentumisaikaa. Yhteistyö- ja seurantamekanismia koskevissa kertomuksissa on usein käsitelty Romanian vanhentumisjärjestelmää.³³ Siihen sisältyy suhteellisen epätavallinen säännös, jonka mukaan vanhentumisajan kuluminen loppuu vasta, kun asiassa on annettu tuomio viimeisessä oikeusasteessa. Muut merkittävät säännökset koskivat eturistiriidan uudelleen määrittelyä, jonka tarkoituksena oli poistaa useilta henkilöryhmiltä rikosoikeudellinen vastuu.³⁴ Toinen ehdotettu muutos näyttäisi poistavan korruptiosta aiheutuvat seuraamukset niiltä, joille on jo annettu tuomio ja määrätty rangaistus.³⁵

Nämä muutokset ovat herättäneet vastustusta Romanian tuomareiden keskuudessa³⁶, ja myös kansainvälinen yhteisö on reagoinut niihin.³⁷ On huomautettu muun muassa, että korruption vastaisen YK:n yleissopimuksen mukaan korruptiota ja eturistiriitoja koskevia sääntöjä olisi

²⁹ DNA:n 1. tammikuuta 2013 – 15. lokakuuta 2013 käsittelemissä asioissa 853 vastaajaa tuomittiin vankeusrangaistukseen. Lopulta 22,2 prosentissa tapauksista (189 seuraamusta) vastaajalle määrättiin ehdoton vankeusrangaistus ja 77,8 prosentissa (664 seuraamusta) joko rangaistuksen ehdollinen lykkääminen tai ehdollinen rangaistus. Ks. tekninen raportti, kohta 3.6.1.

³⁰ Oikeusministeriö on ilmoittanut, että syytälälaitos hyödynsi laajennetusta hyödyn menettämisestä vuonna 2012 annettua lakia 34 asiassa 1. tammikuuta – 1. syyskuuta 2013. Tuomioistuimissa on annettu vain yksi laajennettua hyödyn menettämistä koskeva päätös, ja päätöksestä on valitettu korkeimpaan oikeuteen.

³¹ Sama koskee presidenttiä sekä eräiden alojen ammattilaisia, kuten lakimiehiä, notaareja ja ulosottomiehiä.

³² Tekninen raportti, kohta 3.2.1.

³³ Asiakirjassa COM(2012) 410 final suositettiin, että vanhentumisajan kuluminen keskeytettäisiin oikeudellisen tutkinnan alkaessa.

³⁴ Yli 100 kaupunginjohtajaa ja apulaiskaupunginjohtajaa on parhaillaan syytettynä DNA:n toimialaan kuuluvista rikoksista.

³⁵ Muutoksen käsittelyä on lykätty.

³⁶ Ks. esimerkiksi DNA:n lehdistötiedote: <http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=4510&jftfdi=&jffi=comunicat;> sekä korkein oikeus: <http://www.scj.ro/sesizari%20CC/Hot%20SU%201%202013.pdf>.

³⁷ Ks. esimerkiksi Yhdysvaltojen Romanian-suurlähetystön reaktio: <http://romania.usembassy.gov/policy/media/pr-12112013.html>.

sovellettava kaikkiin henkilöihin, jotka ovat lainsäädäntöön tai täytäntöönpanoon liittyvässä tai hallinto- tai oikeusvirassa.³⁸ Romanian perustuslakituomioistuimien päätös tammikuussa 2014, että muutokset ovat perustuslain vastaisia. Se perusteli päätöstään erityisesti tarpeella kunnioittaa kansainvälisestä lainsäädännöstä aiheutuvia velvoitteita sekä Romanian perustuslakiin kirjattua periaatetta yhdenvertaisuudesta lain edessä. Perustuslakituomioistuimen päätös oli merkittävä osoitus siitä, että keskinäinen valvontajärjestelmä toimii. Toisaalta on hämmäntävää, että parlamentti hyväksyi muutoksia, jotka näyttävät suoraan kyseenalaistavan tällaiset keskeiset periaatteet.

2.4. Korruption torjunta kaikilla tasoilla

Yhteistyö- ja seurantamekanismi edellyttää myös vahvaa panostusta korruption torjuntaan kaikilla Romanian yhteiskunnan tasoilla. Kyselytutkimuksissa käy jatkuvasti ilmi, että romanialaiset ovat erittäin huolissaan korruption yleisyydestä.³⁹ Vaikka korkean tason henkilöiden asettaminen syytteeseen korruptiorikoksista saattaa vaikuttaa myönteisesti oikeuslaitosta koskevaan julkiseen mielipiteeseen, korruption torjunta kaikilla tasoilla vaatii myös jatkuvia ponnisteluja korruptiomahdollisuuksien vähentämiseksi sekä seuraamusten määräämiseksi korruptiotapausten paljastuessa. Tällaisia hallinnollisia ja ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä ei edelleenkaan ole toteutettu riittävästi.⁴⁰

Kansallinen korruptiontorjuntastrategia on tärkeä aloite, jonka avulla on kyetty laajentamaan yleisiä korruptiontorjuntapuitteita useisiin romanialaisiin instituutioihin.⁴¹ Strategiaan kuuluva parhaiden toimintatapojen levittäminen sekä julkisten elinten kannustaminen lisäämään korruption torjunnan resursseja ja painoarvoa ovat selvästi parantaneet tilannetta.⁴² Jatkossa olisi sovellettava johdonmukaisempia sääntöjä esimerkiksi riskinarvioinnin ja sisäisen valvonnan normien aloilla. Ilman täytäntöönpanovaltuuksia⁴³ strategian onnistuminen riippuu kuitenkin suuresti siitä, miten suuren painoarvon eri oikeusviranomaisten johtohenkilöt antavat sen täytäntöönpanolle. Valmius torjua korruptiota voi ilmetä monella tavalla, kuten halukkuutena ilmoittaa korruptiontorjuntaelimille korruptiorikoksista. Eri instituutiot ovat onnistuneet tällaisissa toimenpiteissä eri tavoin, mikä kuvastaa lähestymistapojen epäjohdonmukaisuutta.

³⁸ Ks. esimerkiksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annetun direktiiviehdotuksen 4 artiklan 5 kohta (COM(2012) 363 final, 11.7.2012). Tämä vastaa myös korruption vastaista YK:n yleissopimusta, jossa määritellään korruptiosääntöjen soveltamisalaan kuuluviksi kaikki henkilöt, jotka ovat joko nimitettyinä tai vaalilla valittuna sopimusvaltion lainsäädäntöön tai täytäntöönpanoon liittyvässä tai hallinto- tai oikeusvirassa.

³⁹ Ks. Eurobarometri nro 374, helmikuu 2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf, sekä Transparency Internationalin vuoden 2013 korruptioindeksi: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>.

⁴⁰ On esimerkiksi syytä huomata, että useat kaupunginjohtajat olivat esteellisiä, eikä asioihin puututtu, ennen kuin ANI alkoi kiinnittää huomiota ongelmaan. Käytettävissä olevat hallinnolliset tarkastukset olivat siis epäonnistuneet.

⁴¹ Esimerkiksi lähes 80 prosenttia paikallisviranomaisista osallistuu nykyään strategian täytäntöönpanoon, ja ne ovat nimenneet yhteyshenkilöt strategian täytäntöönpanoon liittyviä toimenpiteitä varten.

⁴² Kansallista korruptiontorjuntastrategiaa varten on perustettu verkkosivut, joiden kautta on mahdollista toimittaa tietoja ehkäisevistä toimenpiteistä ja niihin liittyvistä indikaattoreista sekä julkisten elinten itsearvioinneista.

⁴³ Ainoa täytäntöönpanokeino on musta lista, jossa luetellaan ne tahot, jotka eivät ole julkistaneet raporttejaan.

Toinen tärkeä keino olisi varmistaa, että uusissa toimintapolitiikoissa ja laeissa otetaan jo suunnitteluvaiheessa huomioon korruption torjunta. Esimerkkinä voidaan mainita aloitteet, joilla edistetään hallinnon hajauttamista ja alueellistamista. Jos näihin aloitteisiin liittyy taloudellisen päätösvallan siirtämistä, sen yhteydessä olisi suoritettava riskinarviointi ja toteutettava toimenpiteitä uusien ongelmien ehkäisemiseksi.⁴⁴

EU:n varoilla tuettuja korruptiontorjuntahankkeita esimerkiksi opetus-, terveys-, oikeus- ja aluekehitysministeriöissä ja kansallisessa verohallinnossa on jatkettu. Hankkeiden tulokset ovat olleet mielenkiintoisia, ja ne ovat lisäksi tuottaneet esimerkkejä hyvistä toimintatavoista. Komissio odottaa, että näitä aloitteita voidaan hyödyntää uusien hankkeiden kehittämisessä seuraavalla ohjelmakaudella.

Julkisiin hankintoihin liittyvää korruptiota ja eturistiriitoja on ehkäistävä tiukentamalla varainkäyttöä. Lisäksi julkisista hankinnoista vastaavat tuomarit ja muut toimijat mainitsevat lainsäädännön yksinkertaistamisen ja vakauden lisäämisen keskeisiksi keinoiksi vähentää korruptiota julkisten hankintojen yhteydessä Romaniassa.⁴⁵ Useat kansalaisjärjestöt, yritykset ja riippumattomat asiantuntijat ovat raportoineet, että julkiset hankintamenettelyt ovat edelleen alttiit korruptiolle. Vaikka tämä ongelma ei koske pelkästään Romaniaa, kyse on myös siitä, millaiset valmiudet erityisesti paikallistason hallintoviranomaisilla on toteuttaa julkisia hankintamenettelyjä. Asiaan on kiinnitettävä erityistä huomiota varsinkin ennalta ehkäisevässä mielessä. Sitä varten on tärkeä vahvistaa kansallisen julkisten hankintojen sääntely- ja valvontaviranomaisen (ANRMAP) ja ANIn välistä yhteistyötä, jotta ne voivat kehittää ennakkotarkastusjärjestelmän eturistiriitojen ehkäisemiseksi julkisissa hankintasopimuksissa. Järjestelmää olisi nopeasti laajennettava koskemaan EU:n varoilla tapahtuvien tarjouskilpailujen lisäksi kaikkia julkisia hankintoja Romaniassa.

3. PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Tämä arviointi osoittaa, että Romania on edistynyt useilla aloilla edellisten yhteistyö- ja seurantamekanismien koskevien kertomusten jälkeen. Keskeiset oikeuslaitoksen instituutiot ja lahjomattomuutta valvovat elimet ovat jatkaneet hyvää toimintaansa. Tarpeelliset ja pitkään odotetut säädösmuutokset ovat edenneet, ja oikeuslaitoksen instituutioiden ja oikeusministeriön välinen yhteistyö edistää hallintoon liittyvien kysymysten ratkaisemista. Tältä osin tilanne on nyt parempi sen ansiosta, että poliittinen ilmapiiri on rauhoittunut keväästä 2013 lähtien.

Oikeuslaitoksen riippumattomuuteen kohdistuu kuitenkin edelleen epäilyksiä, ja poliittisella ja hallinnon tasolla on useaan otteeseen vastustettu lahjomattomuutta ja korruption torjuntaa koskevia toimenpiteitä. Rikoslain nopeutettu muutos, joka toteutettiin joulukuussa 2013 kaikkea muuta kuin avoimella tavalla, herätti laajalti huolta sen takia, että se kyseenalaisti perustavalla tavalla korruption torjuntaa ja lahjomattomuuden edistämistä koskevan oikeudellisen säännösten. Tosin perustuslakituomioistuin totesi muutoksen olevan

⁴⁴ Hallinnon hajauttamista koskevasta laista on hiljattain nostettu kanne perustuslakituomioistuimessa, ja perustuslakituomioistuin on hyväksynyt kanteen.

⁴⁵ Esimerkiksi julkisia hankintoja koskevista yleisistä puitteista annettuun lakiin alle vuoden kuluessa tehdyt useat muutokset ovat aiheuttaneet paljon sekaannusta. Lisäksi julkisiin hankintamenettelyihin sovellettavien ylärajojen korottaminen ilman avointa tarjouskilpailumenettelyä lisää menettelyjen korruptioalttiutta.

perustuslain vastainen, mikä osoitti, että keskinäinen valvontajärjestelmä toimii. Korkean tason virkanimitykset ovat tärkeä edistyksen mittari, ja edistyminen on niiden osalta ollut kahtalaista. Osa nimityksistä on toteutettu avoimessa ja ansioihin perustuvassa menettelyssä, kun taas eräitä nimityksiä voidaan kritisoida sen vuoksi, että niissä on käytetty poliittista vaikutusvaltaa.

Tämä kaikki vaikuttaa siihen, miten kestävältä Romanian uudistusprosessi vaikuttaa. Keskeiset korruption torjunnasta vastaavat instituutiot ovat säilyttäneet toimintakykynsä jatkuvista paineista huolimatta. Tämä osoittaa, että uudistushenki on juurtunut merkittävään osaan Romanian yhteiskuntaa. Sen sijaan parlamentin valmius kyseenalaistaa uudistuksen peruspilarit on muistutus siitä, ettei yhteistyö- ja seurantamekanismin tavoitteiden saavuttamisesta ole päästy yhteisymmärrykseen.

Komissio kehottaa Romaniaa toteuttamaan toimenpiteitä seuraavilla aloilla:

1. Oikeuslaitoksen riippumattomuus

Oikeuslaitoksen johdon on jatkettava edelleen oikeuslaitoksen riippumattomuuden puolustamista. Lahjomattomuus ja ammattitaito on otettava keskeisiksi seikoiksi, joiden pohjalta toteutetaan selkeät nimitysmenettelyt. Tällä alalla Romanian olisi

- varmistettava, että parlamentin jäseniin sovellettavissa käytännössä käytännössä velvoitetaan selkeästi parlamentin jäsenet kunnioittamaan oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja erityisesti tuomioistuinten päätöksiä sekä määrätään nämä seikat otettavaksi huomioon myös parlamentin menettelyissä;
- luotava tarvittavat edellytykset, jotta ylin tuomarineuvosto voi vakiinnuttaa toimintansa oikeuslaitoksen riippumattomuuden suojelijana sekä tukea yksittäisiä tuomareita, jotka ovat joutuneet oikeuslaitoksen riippumattomuuteen liittyvien hyökkäysten kohteeksi;
- pyrittävä perustuslain mahdollisen tarkistamisen yhteydessä sisällyttämään nykyisiin vallanjakoa koskeviin säännöksiin selkeä maininta siitä, että täytäntöönpanovallan ja lainsäädäntövallan käyttäjien on kunnioitettava oikeuslaitoksen riippumattomuutta;
- tehostettava lehdistölle ja suurelle yleisölle suunnattuja tiedotustoimenpiteitä, jotka koskevat oikeuslaitoksen tehtävää ja asemaa sekä käsiteltävänä olevia asioita.

2. Oikeuslaitoksen uudistaminen

Toimenpiteitä oikeuskäytännön ja oikeudenkäyntimenettelyjen johdonmukaisuuden lisäämiseksi olisi tehostettava, mukaan lukien toimenpiteet oikeudenkäyntimenettelyn nopeuttamiseksi sekä uusien toimintamahdollisuuksien, kuten laajennetun hyödyn menettämisen, hyödyntämiseksi. Tällä alalla Romanian olisi

- jatkettava työmäärään liittyvien ongelmien ratkaisemista sekä hyväksyttävä tuomioistuinjärjestelmän uudistamiseksi tarvittavat lainsäädäntötoimenpiteet;
- annettava oikeuslaitoksen johdolle tarvittavat välineet tiedon hankkimiseksi oikeusjärjestelmän toiminnasta (esim. tilastolliset välineet, asianhallinta,

käyttäjille ja henkilöstölle suunnatut kyselyt), jotta ne voivat tehdä paremmin perusteltuja päätöksiä ja osoittaa edistystä tapahtuneen;

- huolehdittava siitä, että kaikki tuomioistuinten päätökset ja niiden perustelut julkaistaan kokonaisuudessaan ja ajallaan verkossa ja että niitä päivitetään jatkuvasti;
- varmistettava, että uudistusprosessiin otetaan mukaan kaikki oikeusalan ammattilaiset ja julkishallinto;
- saatava päätökseen rikoksista tuomittujen tuomareiden eläkkeitä koskevan lain käsittely;
- parannettava tuomioistuinten päätösten seuranta kaikkialla tasoilla sen varmistamiseksi, että tuomiot ja taloudelliset seuraamukset pannaan asianmukaisesti täytäntöön.

3. Lahjomattomuus

Lahjomattomuuden valvonnan puitteiden osalta aikaansaatu edistystä on lujitettava selkeyttämällä lainsäädäntökehystä sitä varten, ettei sen soveltamisessa esiinny enää epäselvyyttä. Tällä alalla Romanian olisi

- varmistettava, että esteellisyyttä, eturistiriitoja ja perusteetonta vaurastumista koskevia lakeja sovelletaan poikkeuksetta;
- varmistettava, että hallitus ja ANI tekevät yhteistyötä laatiakseen ja ehdottaakseen lainsäädäntöä, jolla parannetaan lahjomattomuuden valvonnan puitteita;
- pantava täytäntöön julkisia hankintoja koskeva ANIn ennakkotarkastusjärjestelmä ja ulotettava se koskemaan EU:n varojen lisäksi kaikkia julkisia hankintoja;
- varmistettava, että parlamentin jäsenten asemaa koskevien uusien sääntöjen täytäntöönpanossa määrätään tuomioistuinten lopullisten päätösten mahdollisimman automaattisesta soveltamisesta.

4. Korruption torjunta

Lainsäädännön päättävistä soveltamista korkean tason korruptioon olisi jatkettava ja laajennettava se koskemaan myös vähäistä korruptiota. Tällä alalla Romanian olisi

- varmistettava, että korruptiolainsäädäntöä sovelletaan kaikkiin tasavertaisesti;
- lisättävä korruptiotapauksissa sovellettavien seuraamusten johdonmukaisuutta ja ennalta ehkäisevää vaikutusta kaikissa Romanian tuomioistuimissa;
- tehostettava syytteenpanoa vähäisissä korruptiotapauksissa;
- kehitettävä kansallista korruptiontorjuntastrategiaa ottamalla käyttöön julkishallintoa koskevat johdonmukaisemmat arviointiperusteet ja velvoitteet sekä edellyttämällä tulosten julkistamista.